

Arild Holt-Jensen

BOLIG FOR ALLE?

Problemer og visjoner for norsk boligpolitikk

RAPPORT NR. 1 • 2013

«Selv om Norge til stadighet kåres til verdens beste land å bo i, framstår den norske boligsektoren fremdeles som 'velferdsstatens vaklende pilar'».

Langford & Nilsen 2011

ARILD HOLT-JENSEN

BOLIG FOR ALLE?

PROBLEMER OG VISJONER FOR
NORSK BOLIGPOLITIKK

R

RES PUBLICA

RES PUBLICAS RAPPORTSERIE NR. 1 – 2013

ISSN - 1892 - 4808

res pub·li·ca [rēs pūb'li-kə] latin, substantiv. Res = ting, område, Publica = folk. Folkets område, folkets eiendom, de felles ting. Stat, republikk eller allmennhet.

Res Publica er en tankesmie og et forlag som skal arbeide for å skape økt forståelse og oppslutning om den norske modellen, med en sterk fagbevegelse og en moderne velferdsstat som sikrer sosial trygghet og bygger opp om felleskapsverdier.

Arild Holt-Jensen er professor emeritus i samfunnsgeografi ved Universitetet i Bergen. Han er en av våre fremste forskere på det boligpolitiske feltet, også i et internasjonalt komparativt perspektiv.

2013 Res Publica
Omslagsdesign: Ingeborg Ousland
Layout og sats: Nini Anker

R
RES PUBLICA

Res Publica • Schweigaardsgate 34 C • Postboks 9233 Grønland • 0134 Oslo
www.respublica.no • post@respublica.no • tlf 22054650

INNHOOLD

Forord	7
Innledning: Internasjonal erfaringsbakgrunn	9
Kapittel 1: Grunnlaget for etterkrigstidens norske boligpolitikk	13
Et egalitært samfunn	13
Faktaramme 1: Norges egalitære røtter	14
Til sammenlikning: det klassesdelte Storbritannia	15
Sverige, Danmark og Norge; likheter i velferds mål, men ulik boligpolitikk	17
Husbanken, boligbyggelag og borettslag; eierskapsmodellen	19
Faktaramme 2: Bygging av tomannsbolig i Horten i 1951	21
Eierlinjens virkninger på utleiemarkedet etter 1945	22
Kapittel 2: Deregulering av boligmarkedet	24
Markedspris på andeler i borettslag og boligaksjeselskap	24
Fra generell boligsubsidiering til bostøtte og startlån for vanskeligstilte	25
Eieridealet undergraves ved økende framleie	25
Boligbyggelagene blir som private utbyggere; sameier foretrekkes framfor borettslag	25
Fjerning av husleiereguleringen og mangel på sosialboliger	26
Lokalisering av sosialboliger	27
Fra kommunal planstyring til ekspedisjon av private planer	28
Kapittel 3: Boligpolitiske utfordringer i dag	32
Befolknings- og næringsveksten i Norge	32
Boligsektoren som «velferdsstatens vakkende pilar»	34
Boligtilbudet i de store byene må stå i fokus i årene framover	36
De geografiske endringene i storbyenes areal- og boligstruktur	37
A- og B-lag på byenes boligmarked	38
Infrastruktur og fortetting; drabantbyenes utvikling	39
Ghettoer og enklaver; inkluderende og ekskluderende naboskap	41
Kapittel 4: NOU 2011:15. Et boligpolitisk fattig valg?	44
Mandatet for utredningen	44
Eiendomsskatt og eierlinjen	45
Sosialboliger, kommunal utleiesektor	47
Bostøtte, startlån og studentboliger	48
Ikke-kommersielle utleieboliger; boligbyggelagenes rolle	50
Integrering av innvandrere	52
Boligboble og gjeldskrise	63
Boligpolitikk for storbyene	56
Konklusjoner	57
Referanser	62

FORORD

«Det har forbauset meg at det ikke finnes noe land som til de grader mangler en boligpolitikk, som Norge» erklærte Thorbjørn Jagland nylig (Haga 2012;73). Åslaug Haga siterer Jagland, og påpeker at Ap, SV og Sp i 2004 fremmet en kraftig kritikk av den daværende borgerlige regjerings boligpolitikk og fremmet forslag om betydelig økning av «ikke-kommersielle utleieboliger med 30 % tilskudd og lavinnskuddsboliger for ungdom og vanskeligstilte med 15 % tilskudd» (Haga 2012;76). Denne offensive boligpolitikken ble fulgt opp i den første Soria Moria-erklæringen. De «rød-grønne» partiene ville sette i gang et omfattende program for bygging av ikke-kommersielle utleieboliger, lavinnskuddsboliger, studentboliger og små selveierboliger. Men dette ble stort sett liggende; og Haga må med beklagelse konstatere at Soria Moria

II ikke lenger tok med disse forslagene. Riktignok vektlegges fortsatt sosial boligpolitikk med opptrapping av bostøtte, «startlån» og tiltak for å motvirke bostedsløshet. Dette bygger på eksisterende institusjoner med særlig vekt på Husbankens rolle. *Men noen boligpolitisk snuoperasjon er ikke kommet.* Nå er norsk boligpolitikk igjen kommet på dagsordenen med NOU 2011: 15: «Rom for alle», som i mars 2013 ble fulgt opp med Stortingsmelding 17 (2012–2013) «Byggje – bu – leve». Men i mandatet for boligutredningen (NOU 2011;15) ble utvalget eksplisitt bedt om *ikke* å vurdere skatt på bolig, selv om flere tidligere utredninger hadde

pekt på at vår, i internasjonal sammenlikning, lave eiendomsskatt gjør det mer lønnsomt i Norge å investere i eiendom enn i produktiv virksomhet. Dette utgjør også en trussel mot innovasjon og vekst i næringslivet. Haga (2012) er redd for at regjeringen ikke tør å ta den store diskusjonen om skatteregime og befolkningsvekst.

Den boligpolitiske debatten det siste året har vært begrenset, og jeg vil hevde «tafatt». Stortingsmelding 17 (2012–2013) følger opp NOU 2011:15. Noen nye boligpolitiske grep tas ikke. Det viktigste budskapet er at Norge årlig subsidierer oss som eier og har lån på boliger med 55

milliarder kr., mens det brukes omtrent fem milliarder kroner på boligmarkedets vanskeligstilte. Det lønner seg lite å leie bolig i Norge, derfor blir



Med den raske befolkningsøkningen og eksplosive prisøkningen på boliger i de store byene er det gitt at dersom flest mulig skal bli boligeiere må det komme betydelig ekstrastøtte i penger og effektiv saksbehandling!

konklusjonen at *flest mulig må bli eiere*. De aller fleste foreslåtte tiltakene er rettet mot å gjøre svaker grupper til eiere. På den annen side er en redd for den raskt voksende gjeldsbelastningen, og tar til etterretning det økte kravet om egenkapital for å få boliglån fra 10 til 15 prosent. Med den raske befolkningsøkningen og eksplosive prisøkningen på boliger i de store byene er det gitt at dersom flest mulig skal bli boligeiere må det komme betydelig ekstrastøtte i penger og effektiv saksbehandling! Eierlinjen gjør at bolig er den ustø pillaren under velferdsstaten. Den kan bryte sammen, mens de «stødige» pillarene (pensjoner,

utdanning og helsevesen) forhåpentligvis har nok politisk støtte til å bli stående.

Grunnlaget for norsk boligpolitikk i de første etterkrigsårene var at alle skulle kunne bli eiere av sin bolig. Gjennom borettslagssystemet, Husbanken og streng kontroll med leieprisene i private leiegårder oppnådde en langt på vei målet med gode boliger for alle. De siste tiårenes deregulering har imidlertid fått mange uønskede virkninger. Den store innvandringen og de raskt voksende boligpriser i de store byene har ført til framvekst av nye «utleiebaroner», framleie av boliger som er kjøpt i ren spekulasjon og unge mennesker som har store problemer med å etablere seg med eid bolig. Boligmarkedet er blitt uoverskuelig og spekulativt i ekstremt høy grad. Hvorfor tas det ikke nye grep?

En forklaring er den kraftige «stiavhengigheten» som preger institusjonsoppbyggingen innenfor boligsektoren. «Stiavhengighet» («path dependency») innebærer at når en har valgt en boligpolitisk retning og bygget opp institusjoner som understøtter denne, er det veldig vanskelig å endre grunnstrukturen. Dette er godt dokumentert av Bengtsson (red 2006: «Varför så olika? Nordisk Bostadspolitik i jämförande historiskt ljus»). De grunnleggende boligpolitiske valgene i Norden ble gjort 1945–47, og selv om valgene i de nordiske landene i stor grad var basert på en sosialdemokratisk velferdsstatside, ble de institusjonelle løsningene ulike for landene (se kapittel 1). I Norge satset en på «eierlinjen» som skulle virkeliggjøres gjennom borettslagssystemet, Husbanken og priskontroll. Gradvise endringer med sterkere og sterkere overgang til markedsstyring har underminert de opprinnelige intensjonene. Vi kunne ønsket oss grunnleggende endringer i boligsystemet, f.eks. at vi fikk boligtilbud med mer av det en har i Sverige eller Danmark. Men institusjonene som er bygget opp står der som «faste elementer» i det vi kan velge; Husbanken og boretts-

lagssystemet har vi. Det er disse institusjonene og tiltak gjennom dem som framstår som det mulige. Det betyr reparasjoner av sosiale skjevheter i boligtilbudet ved særlig å gi Husbanken nye oppgaver gjennom «startlån», bostøtte m.v. Men er dette nok???

De fleste utredere og boligforskere i Norge er sosialisert inn i den institusjonelle strukturen som er bygd opp i boligsektoren; de er fanget i «stiavhengigheten»! De utreder og foreslår tiltak med basis i «eierlinjen», eksisterende institusjoner og

liten eiendomsskatt. Politikerne er fanget i det samme garnet. Som Haga (2012; 82) sier: «De som er etablert i boligmarkedet, vil således ha egeninteresse av at verdistignin-

gen er høy og skatteleggingen av boligen lav. Slik blir det såkalt politisk umulig å gjøre noe.» Er dette riktig? Personlig har jeg ikke vært sosialisert inn i rollen som norsk boligpolitisk utreder eller forsker. Mitt utgangspunkt – redegjort for i innledningen – har vært sammenliknende internasjonal boligstruktur og utvikling; med start i et omfattende EU-prosjekt. Der fikk jeg som Jagland mer og mer en forståelse av svakhetene (og styrken) i det norske boligpolitiske systemet.

I arbeidet med boligforskning har jeg hatt glede av støtte fra studenter og ansatte ved Institutt for geografi. Instituttet har gitt meg arbeidsplass og tilgang til UiB»s infrastruktur også etter jeg ble emeritus. En spesiell takk går til forskningstekniker Kjell Helge Sjøstrøm som har arbeidet med layout og figurer til dette dokumentet. Forlagsredaktør Håvard Friis Nilsen i Res Publica takkes for konstruktiv kritikk og mange gode forslag i arbeidet med slutføringen av manus.

Bergen juni 2013
Arild Holt-Jensen
professor emeritus

Institutt for geografi, Universitetet i Bergen



Gjennom borettslagssystemet, Husbanken og streng kontroll med leieprisene i private leiegårder oppnådde en langt på vei målet med gode boliger for alle.

INNLEDNING

INTERNASJONAL ERFARINGSBAKGRUNN

«Den norske samfunnsmodellen er best!» «Vi lever i verdens beste land!» «Hvis andre land bygde ut et egalitært velferdssamfunn som det vi har i Norge ville innbyggerne i disse landene få et mye bedre samfunn enn det de har i dag!» «Det er typisk norsk å være god!» Vi er alle mer eller mindre smittet av en misjoneringsiver for den norske samfunnsmodellen. Dette gjelder ikke minst vi som plasserer oss på den politiske venstresida.

Dette var også mitt utgangspunkt da jeg ble aktivt engasjert i sosial bygeografi og boligpolitikk. Utgangspunktet var følgende: To av mine BA-studenter var våren 1996 Erasmus-studenter ved et universitet i Edinburgh og skulle skrive en semesteroppgave om planlegging i bydelen Craigmillar-Nidrie. Jeg dro over for å veilede dem, og fikk sjokk. Dette var en bydel jeg ikke trodde kunne

finnes i en europeisk velferdsstat. Edinburgh var jeg kjent i fra før trodde jeg: «The Royal Mile», området omkring Grassmarket og den velregulerte «ny-

byen» nord for jernbanestasjonen hadde jeg vandret rundt i. Craigmillar-Nidrie var en ekstrem kontrast, et sosialt isolert og ekskludert boligområde sør for Holyroodparken med «Arthurs Seat». Området var blitt utbygd for arbeiderklassen i mellomkrigstiden og de første etterkrigsår med offentlig eide («public housing») lavblokker av god standard med store, åpne grøntarealer omkring husene. I nærheten var det lokal industri, hvorav noen større bryggerier. Denne industrien er nå nedlagt.



Området var blitt utbygd for arbeiderklassen i mellomkrigstiden og de første etterkrigsår med offentlig eide («public housing») lavblokker av god standard med store, åpne grøntarealer omkring husene.

I 1996 var ca. 40% av leilighetene tomme, 10% var utbrent, utstyret på en lokal lekeplass hadde ungdommer hatt bål med. De få beboerne som hadde jobb var hovedsakelig eneforsørgende kvinner med vaskejobb o.l. Mine studenter ble sterkt advart mot å besøke den lokale pub; forretningene i hovedgaten ble stengt og tilgitret kl 16.00. Riktignok var det et moderne shoppingcenter 1 km unna, men de færreste av beboerne i vårt strøk hadde kredittkort å kunne handle med.

Opprinnelig ble «public housing» bygd ut som gode boliger for arbeiderklassen, særlig under Attlee's Labourregjering fra 1945, hvor idealisten Aneurin Bevan hadde ansvaret for boligpolitikken. Det ble satset på omfattende utbygging av «public housing» for arbeiderklassen. Men, den sosiale bygeografien i Storbritannia ble fortsatt preget av

klasseskiller. Selv om rekkehus kom til å prege bybildet for det aller meste, kunne en lett skille ut grader av rikdom / fattigdom ut fra om

det var for- og bakhager og boligenes størrelser. Glasgow i Skottland skilte seg noe ut ved at det var tradisjon for leiegårder i flere etasjer.

Margareth Thatcher's konservative regjeringer fra 1979 markerte et tidsskille, fagforeningenes makt skulle svekkes og det offentliges rolle i boligforsyningen minskes betydelig. Den akutte bolignøden var avskaffet mente regjeringen, og folk burde sørge for seg selv som boligeiere. Den store britiske andelen leieboliger i «public housing» skulle

vekk; med devisen «rett til å kjøpe» boliger som var i offentlig eie. Det førte til opphopning av sosialklienter i gjenværende deler av de offentlig eide boligområdene. I 1972 var gjennomsnittsinntekten for de som bodde i «public housing» i UK 56% av inntekten til de som eide sin bolig; i 1995 var den sunket til 34%! Andelen ufaglærte kroppsarbeidere og arbeidsløse beboere ble samtidig fordoblet i denne type boliger (Allen 1998). I Craigmillar-Nidrie var planen å gjennomføre riving, nybygg og salg av det som kunne selges; en enormt dyr prosess som virket merkelig i norske øyne siden de opprinnelige boligene kunne vært mulig å rehabilitere til langt lavere kostnad (Skansen 2001).

Et annet inntrykk satt også igjen. I 1967 var jeg på ekskursjon i Skottland med besøk i Glasgow hvor byplanleggeren stolt viste hvordan en var i ferd med å rive Gorbals-blokkene fra begynnelsen av 1800-tallet og erstattet dem med moderne høyblokker. De nye høyblokkene var imidlertid ingen suksess, det ble ny riving på 1980-tallet.

Det måtte være noe fundamentalt galt med Britisk sosial boligpolitikk! Min norske misjonsiver ble ansporet! Vi måtte fortelle verden hvor mye bedre vi ordnet dette i Norge! Men hvordan? Som aktiv deltager og norsk rådsmedlem i AESOP (Association of European Schools of Planning) hadde jeg fått et tverrvitenskapelig europeisk fagfellenettverk innen planlegging. Noen av disse hadde vært med i forskningsprosjekter finansiert av EU. Oppgaven ble dermed å finne ut hvilke temaområde innen EUs rammeprogram vi kunne søke for å finansiere et forskningsprosjekt i komparativ sosial boligpolitikk.

Første ledd ble å bygge opp et partnernettverk av engasjerte forskere. Universitet i Bergen ga en liten initialbevilgning slik at jeg kunne invitere interesserte fagfeller fra 10 ulike land til et seminar med temaet «Social Housing: International Comparison of Planning for the Weakest Social Groups». Seminaret ble holdt på det lille hotellet «Fjordslottet» på Osterøy i November 1997 (ref. Holt-Jensen & Morrison eds. 1998). Vi klarte å få til en sosial «sammenristing» av partnerne som in-

spirerte alle til å dra sammen for EU-søknaden. Den første søknaden fikk positiv omtale, men nådde ikke opp. Det fant vi oss ikke i og søkte en gang til, også med negativt resultat, men med oppfordring til «å søke på nytt». Tredje søknadsrunde ga tilslag, og også en bevilgning som var så stor som det vi hadde søkt om, over en million Euro. Det var det største samfunnsvitenskapelige EU-prosjektet koordinert fra Norge i 5te rammeprogram.

Prosjektet hadde fra starten 9 partnere i 8 land (i siste fase 2 ekstra partnere) og fikk arbeidstittelen NEHOM (Neighbouring Housing Models). Oppsummert: «Bolig- og nærmiljøtiltak som bidrar til å forbedre livskvaliteten i utsatte bydeler. Analyse av vellykkede tiltak og initiativer og av deres over-

førbarhet mellom landene i Europa». Hensikten var ikke å kartlegge urbane boligområder preget av sosiale problemer og sosial stigmatisering, men å evaluere tiltak som var

utprøvd for slike områder og vurdere om vellykkede tiltak kunne overføres mellom landene. I en slik vurdering var det også viktig å forstå og evaluere forskjellene i sosial boligpolitikk mellom landene. De fleste boligforskerne viste seg å være «heimfødinger»; de var godt inne i bakgrunnen for og strukturen i boligpolitikken i sitt eget land, men hadde behov for mer kunnskap om det samme i andre land. Fokus i prosjektet var komparative studier på tvers av landegrensene. Det var 8 land med i NEHOM (Norge, UK, Frankrike, Italia, Tyskland, Ungarn, Estland og Sverige) og første fase besto i gjennomføring av 29 områdestudier (3-4 i hvert land) i sosialt problematiske boligområder. I Norge ble det gjennomført 5 områdestudier i Bergen (bl.a. Løvestakksiden og Saksarlia) direkte i prosjektet, men i tillegg et studium av Lyderhorn Borettslag i Loddefjord og av 4 borettslag på Fjell i Drammen. Samme metodeopplegg ble brukt i alle de 29 områdestudiene og arbeidet ble gjennomført av MA- og PhD- studenter. De samlet kvantitative data og opplysninger om tiltak som var utprøvd for områdene, og gjennomførte i hvert område ca. 20 dybdeintervjuer med beboere og planleggere om effektene av tiltakene. Det første året i prosjektet var avsatt til dette. Rapportene ble ferdig i tide,



Det måtte være noe fundamentalt galt med Britisk sosial boligpolitikk! Min norske misjonsiver ble ansporet!

derne evaluert av en koordineringsgruppe av 4 partnerne og sendt tilbake for oppretting og likeverdig oppbygging. Halvveis i prosjektet var dette samlet i nasjonale rapporter som også redegjorde for den nasjonale, sosiale boligpolitikken.

I den siste halvdel av NEHOM-prosjektet var 4 Postdocs engasjert for å samle trådene og presentere resultatene i en håndbok med CD-ROM til bruk for sosiale boligplanleggere i Europa (Holt-Jensen, Henu, Kährrik, Liias, Romice & Aase 2004). Det kom rimeligvis også en sluttrapport for prosjektet og en evaluering av mulighetene for overføring mellom landene. Flere av studentene som deltok i ulike faser leverte også MA- og PhD-avhandlinger i kjølvannet av prosjektet.

Vi hadde følgelig fått et stort materiale for sammenlikning av den sosiale boligpolitikken i 8 land i Europa. Siden Estland og Ungarn var nye medlemsland i EU i denne perioden fikk vi også en ekstrabevilgning for å kunne trekke inn en ekstra «praktikerpartner» i Tallinn og en i Josefvaros, den fattigste bydelen i Budapest. De fikk mulighet til å vurdere tiltak gjennomført i Vest-Europa som kunne ha verdi i Ungarn og Estland.

Men hvordan gå videre med dette omfattende materialet? For deltagerne i forskningsprosjektet ble det et viktig ledd i egen faglig utvikling, og førte til en rekke foredrag og innlegg på faglige konferanser samt tilfang til undervisningen for egne studenter. Noen fikk også mulighet til å nytte erfaringene fra prosjektet i praktiske planoppdrag og som grunnlag for nye samarbeidsprosjekter. Men for de fleste deltagerne i et slikt prosjekt er arbeidet på et vis avsluttet etter den enorme, og betalte, arbeidsinnsatsen. Dokumentene foreligger; nå er det opp til praktikerne, politikerne og planleggerne å nytte lærdommene! Men skjer det?

I liten grad fordi mengden av dokumenter praktikerne må forholde seg til er så omfattende at ingen kan ha oversikten. Vi i forskergruppen hadde fått en god oversikt og mange ideer, men hadde små muligheter for å nytte dette i praktisk boligpolitikk.

For oss som er universitetslærere er formidling via den lange, indirekte vei den enkleste; utdannelsen av neste generasjons planleggere. Å gå aktivt inn i politisk liv og prøve å endre boligpolitikken

kan synes som enklere og raskere. Men boligpolitikk viser seg å være et usedvanlig tungt og tregt politikkområde fordi det er bundet opp i institusjoner og krav om forutsigbarhet for boligeiere og søkere. Det er som å kjempe mot «bøygen», noe ullent og stort som ikke gir klare svar.

Det svaret vi i forskermiljøet kunne ty til var å utvikle lærestoff og skolere studenter. Det hadde vi hånd om. Den våren NEHOM-prosjektet var avsluttet utlyste Nordisk Ministerråd et «Nordplus Neighbour» program som åpnet opp for student- og lærerutseksling mellom de nordiske og de baltiske landene. Dette var ikke et stort og omfattende forskningsprogram, men gav begrensede midler til å samle studenter og lærere på tvers av landegrensene i seminarer og også noe midler for MA og PhD studenter til opphold ved læresteder ved ett av de samarbeidende universitetene. Jeg ble også koordinator for dette prosjektet som startet med tre institusjoner som hadde vært med i NEHOM; Universitetet i Bergen, Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm og Tallinn University of Technology og i tillegg en ny deltager: Vilnius Gediminas Technical University i Litauen. Prosjektet startet i 2004 og varte til 2008. Noe av målsettingen både for oss og Nordisk Ministerråd var at nettverket skulle /kunne utvides over tid. Vi utvidet med undervisningspartnere i Norge, Danmark, Sverige, Finland, Estland, Latvia og Litauen. I Norge og Estland fikk vi mer enn en partner. Fra første partnernemøte ble vi enige om at det viktigste var å utvikle komparativt og nyttbart lærestoff for undervisningen som vi alle drev.

Dette utviklet seg til å bli et omfattende bokprosjekt. I EU-prosjektet hadde det ikke vært noe krav om teori, selv ikke noen utredning om metodebruken. EU hadde krav om praktisk anvendelige resultater, Hoveddokumentet i NEHOM var en «HANDBOOK». Et lærestoff i sosial boligplanlegging måtte derimot inneholde en teoretisk avdeling og en ramme for hvordan vi kunne sammenlikne den boligpolitiske utviklingen i hvert av de 7 landene. Det var en stor fordel at vi hadde midler til studentutveksling og kunne holde seminarer hvor vi som forelesere kunne presentere og drøfte bokprosjektets ulike tema med en internasjonalt sammensatt studentgruppe. Til seminarene i Pärnu

(Estland), Riga (Latvia) og Bergen (Norge) kom det lærere og studenter fra alle samarbeidslandene. I 2009 var lærestoffet samlet i en bok på 350 sider. Den måtte rimeligvis utgis på engelsk, og ønskene om akademisk meritering kom (dessverre) til å spille en rolle i valg av forlag. Utgiveren ble NOVA SCIENCE PUBLISHERS i New York. Vi fikk en fantastisk flott bok, men forlaget publiserer i små serier, i «hardback» slik at det enkelte eksemplar blir dyrt. Dette svekket bokas anvendelighet som lærebok (Holt-Jensen & Pollock 2009).

Gjennom prosessen som koordinator av EU-prosjektet NEHOM og Nordplus-prosjektet lærte jeg mye både om begrensningene i internasjonale forskningsprosjekter og vanskelighetene med å nå ut til den store allmennhet med den kunnskap vi hadde samlet. Gjennom prosjektene, reisene og det internasjonale vennenettverket hadde vi alle lært mye og fått noen «AHA-oplevelser» som burde formidles videre!

Personlig hadde jeg startet med den typisk norske «misjoneringsiveren»; å fortelle folk i andre land hvor flott den norske boligpolitikken er. I prosessen oppdaget jeg imidlertid at jeg ikke hadde sett «bjelken» i eget øye! Gjennom NEHOM fikk vi mange indikasjoner på at det svake innslaget av rimelige leieboliger i offentlig og privat regi i Norge er et problem. Men det var særlig den grundige sammenlikningen av den sosiale boligpolitikken i de nordiske landene i Nordplus-prosjektet som ga sjokkartet ny kunnskap. Vi ble også trukket inn i konferanser og arbeid i regi av FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless), som viste at ikke alt sto så bra til i Norge. På mange felter skåret vi dårligere enn våre naboland i sosial boligpolitikk.

Våren 2010 startet en debatt i Klassekampen knyttet til at den siste rest av husleiekontroll i leieboliger ble foreslått fjernet. Det dreide seg nå om en del boliger i Trondheim og Oslo som fortsatt hadde slik kontroll. Det førte til at jeg fikk kontakt med en gruppe «aktivister» i Oslo som ønsket kon-

takt med statsråden i Kommunaldepartementet. Dette endte med et kort møte med statssekretær Hege Solbakken som jeg også var med på. Det ble stilt ønske om en offentlig utredning om den sosiale boligpolitikken. Departementet handlet raskt; et mandat og et utredningsutvalg ble nedsatt etter kort tid; men ingen av «aktivistene» ble invitert inn og mandatet var etter vårt syn ikke tilfredsstillende.

Komiteutredningen NOU 2011: 15 «Rom for alle» ble lagt fram i august 2011.

Overfor ett av komiteemedlemmene som jeg kjenner, tillot jeg meg å kalle utredningen «et makkverk» som selvsagt var en vel «sterk» ytring. Men siden utredningen ble grunnlagsmateriale for Stortingsmelding 17 (2012–2013) om sosial boligpolitikk, som skal avløse Erna Solberg's Stortingsmelding 23 (2003–04), er NOUen viktig. Står vi overfor en «ny giv» i den sosiale boligpolitikken, eller blir det en bevisstløs videreføring av den «gamle» politikken som gradvis fører til økende nye problemer, spesielt i de større byene? Sentrale spørsmål blir: Hvor ligger svakhetene (og forde-

lene) i den nåværende sosiale boligpolitikken? Hvorfor er det nødvendig å se boligpolitikken i et sosialgeografisk lys med fokus på de særlige forholdene i de større

byene? NOU 2011:15 har tittelen «Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtida». Men «det er ikke rom for alle»!!! Vi må få en debatt hvor erfaringene fra de internasjonale sammenlikningene viser oss hva som bør, og kan gjøres, for å forbedre den norske sosiale boligpolitikken!

I kapitlene som følger vil vi først se på hva som har vært grunnlaget for norsk sosial boligpolitikk i etterkrigstiden før vi analyserer utfordringene vi står overfor i de neste tiårene. Visjonene for framtida var det NOU 2011: 15 skulle presentere, men gjør den det? Vi må løfte blikket og se ut over egen «sandkasse» og se om vi kan lære noe av erfaringer og løsninger i andre land, for å ende opp med en analyse av politisk mulige tiltak for å styrke boligpolitikken som del av den norske velferdsmodellen.



I prosessen oppdaget jeg imidlertid at jeg ikke hadde sett «bjelken» i eget øye! Gjennom NEHOM fikk vi mange indikasjoner på at det svake innslaget av rimelige leieboliger i offentlig og privat regi i Norge er et problem.

GRUNNLAGET FOR ETTERKRIGSTIDAS NORSKE BOLIGPOLITIKK

Et egalitært samfunn

Et mål om største mulig sosial blanding innen de enkelte boligområdene er et fellestrekk i de nordiske landene. I Storbritannia og flere andre vest-europeiske land blir sosialboliger i regelen samlet i bestemte boligområder; i de nordiske landene kan individuelle sosialboliger /leiligheter spres i den vanlige boligmassen slik at det er mulig å unngå stigmatisering av de som bor i slike leiligheter. At det likevel i praksis kan oppstå problemområder skyldes dels at økonomien gjør det for dyrt for offentlige, sosiale boligetater å kjøpe seg inn i boliger på «Vestkanten», dels at en del sosialklienter må ha vernet bolig som av praktiske grunner må samles i prosjekter av en viss størrelse. Men en generell aksept for *sosial blanding* har historiske røtter i hva som oppfattes som et godt, demokratisk nabolagsamfunn, slik det blant annet er beskrevet av Marianne Gullestad (1979) i «Livet i en gammel bydel». Alkoholikeren i kjellerleiligheten ble akseptert og inkludert.

Frihet, likhet og brorskap var slagord under den franske revolusjonen for godt 200 år siden, og demokratiutviklingen har vært betinget av at det utvikles en balanse mellom de tre målene. Det har ikke vært så lett mange steder i verden, fordi hvert av slagordene kan knyttes til ulike politiske retninger (Toje 2012). *Frihet* er blitt rendyrket i *liberalismen*, *likhet* i *sosialismen*, og *brorskap* synes å ha best levekår i *nasjonalismen*. Toje hevder at *multikulturalismen* er en trussel mot

et velfungerende norsk demokrati, at det i et flerkulturellt samfunn er vanskelig å opprettholde brorskapsidealet. I «innvandrerlandet» er dette en problemstilling vi må ta alvorlig, men vi lar den ligge udiskutert foreløpig. Nå kan vi bare konstatere at vi for 60 år siden hadde et etnisk og kulturelt homogent samfunn; Norge var, når vi inkluderer den samiske minoriteten, en av de få klart definerte *nasjonalstatene* i Europa. Brorskap var en historisk arv som gjorde det lett å enes om hovedlinjer i samfunnsutviklingen. Riktignok var det en spenning mellom liberalisme og sosialisme, mellom frihet og likhet om en vil. Men denne motsetningen var utrolig svak i de første tiårene etter 1945. Ekstrem *liberalisme* har først kommet i de siste tiårene, i takt med vår økende rikdom. Det er først og fremst en importert tankeretning fra USA og UK. Frihetsidealet har i vår historie vært knyttet til nasjonal frihet og til stemmerett og innflytelse for alle, ikke til «frihet fra felles regler og styring». Slik kobles «frihet» til felles ansvar og styring i «brorskap»; ikke

til at «enhver skal være sin egen lykkes smed»!

Likhetsidealet har sterke historiske røtter i det norske samfunnet, mens det i de aller fleste land

har vært det idealet som har vært, og fortsatt er, det demokratiske idealet som har vært vanskeligst å leve opp til. Norge har hatt en historisk sett unik situasjon i forhold til de fleste andre Europeiske land, vi har ingen tradisjon for et adelsvelde.

Den frie norske bondestand, riktignok skjemet med en klassesdeling gjennom husmannsvesenets

«*Frihetsidealet har i vår historie vært knyttet til nasjonal frihet og til stemmerett og innflytelse for alle, ikke til «frihet fra felles regler og styring».*

Faktaramme 1. **Norges egalitære røtter**
Mangelen på lokalt adelsvelde og stavnsbånd for bondeklassen var et resultat av at vi var lydrike under Danmark, kongen i København stolte ikke på norsk adel. Den kunne tenkes å støtte union med Sverige. Middelalderens norske adel var svak og ble ytterligere svekket under Svartedauden, kirken ble på samme tid en meget dominerende jordeier. Ved Reformasjonen ble staten eier av kirkens mange leilendingsgårder, men kom i stor gjeld etter krigene med Sverige. Da hadde Kongen to muligheter; å overdra kirkegods til kreditorene eller å selge det til høystbydende. I noen tilfelle ble også kirkegods gitt som 'gave' til de som hadde støttet Reformasjonen; eksempelvis Nonneseter Kloster i Bergen som ble gitt Vincents Lunge og omdøpt til Lungegården. Ved innføring av eneveldet på 1600-tallet ble det både i Danmark og Sverige etablert en ny adel av grever og baroner som overtok store jordegods. Men dette skjedde ikke i Norge, med unntak av to dansk-tyske greveslekter i Vestfold og en baron i Rosendal, Hordaland. Den gamle norske adel var enten utdødd eller forsvant ned i bondestand. Kongen ble bondevennlig og solgte mer og mer av kirkens jordegods og kongens skoger (allmenninger) til de som drev jorda. Bondevennligheten skyldtes at riket ikke hadde råd til å ha en leiehær i Norge, som en hadde i Danmark; en måtte stole på at bøndene tok til våpen om svenskene krysset grensen. I 1660-årene var

folketallet endelig tilbake på det nivået det hadde vært før Svartedauden; rikfolk som hadde kjøpt leilendingsgårder i det store krongodssalget i 1660-årene kunne egentlig sette opp jordleien. Men det la kongen i København ned forbud mot etter råd fra Stattholderen i Norge! Samtidig hadde Kronen rett til å kjøpe tilbake statseiendom den hadde solgt. Og det ble gjort og solgt i mindre parter i etterkant av Store Nordiske Krig 1700-1721. Norske bønders innsats i krigene mot Sverige, eksempelvis massakreringen av Sinclars skotske leiehær i Gudbrandsdalen under Kalmarkkrigen, fikk stor oppmerksomhet i København. Kongen solgte gårdene til de som drev dem, leilendingsbøndene. 1700-tallet ble en stor oppgangstid for den norske bondestand, det var fred og skattene ble i praksis redusert, mens det motsatte var tilfellet i de fleste andre land. Vi hadde, i alle fall når det var fred, fordeler av en lang grense mot erkefienden Sverige. I Skottland, som var tilsvarende lydrike under England, fikk adelsslektene, særlig 'borderknights' som var inngiftet med engelsk adel en dominerende maktposisjon. I kamp mot ytre fiender hadde Skottland ingen militærgeografisk betydning. Tragisk ble utviklingen på Shetland, en tidligere del av Norgesveldet. I den norrøne middelalderen var det ingen adelsgårder her, men 'then came the cruel Scottish Lairds and took the land away from us!' Gulatingslov og odelsrett forsvant!

vekst, ble grunnlaget for det vi fortsatt er svært stolte av, 17-maigrunnloven. Og det at de to greveslektene frasa seg adelsprivilegier. Men hva har dette å gjøre med boligpolitikk?

Først og fremst den basale grunnholdning; *vi liker ikke klasseskiller!* Dette har hatt stor betydning for utviklingen av næringslivet, en flat organisasjonskultur som gir mange konkurransefordeler i teknologisk utvikling og nettverksutvikling. Et viktig bidrag kom også gjennom den «haugianske be og arbeid» kulturen som ble basis for mye av bedriftskulturen i små og mellomstore bedrifter særlig på Sørvestlandet og på Sunnmøre. Det ble ikke noe grunnlag for at rike bedriftseiere skulle «vise» hvor rike de var, det var viktigere at de deltok i lo-

kale dugnader med folk «på golvet». En viktig faktor ble også at den norske kongefamilien i økende grad plasserte seg der. Redselen for revolusjon og trusselen fra Sovjetsamveldet i mellomkrigstiden og fram mot 1970-årene bidro selvsagt også til at det rike mindretallet dempet sine overklasseambisjoner. Når nyrike Kjell Inge Røkke spilte ut sine «amerikanske» rikmannsvaner ble dette sterkt mislikt blant mange av de solide norske kapitaleierne. Men selv han har skjønt at i Norge må en være «folkelig». «The selfmade man» er ikke et norsk ideal, men derimot den som jobber hardt og med ideer og nettverksinitiativ skaper lokale arbeidsplasser.

De *sosialdemokratiske likhetsidealene*, basert i norsk realitet, kom til å prege politikken fra 30-åra

og fram til 1980-tallet. Fattigdommen i 1930-åra var like stor på bygdene som i industribyene. Det kanskje viktigste politiske slagordet var «*By og Bygd Hand i Hand*» som hadde inspirasjon fra «En norsk treårsplan» (Colbjørnsen & Sømme 1933). Norge var ikke fullt ut et industriland i 1930-årene, spredtbygde strøk var politisk viktige. Jordbruk, skogbruk og fiske (primærnæringene) sysselsatte i 1930 1/3 av yrkesbefolkningen, en god del mer enn sekundærnæringene (industri, håndverk, bygg- og anlegg). I 1950 sysselsatte fortsatt primærnæringene 27%, men nå var sekundærnæringene kommet opp på 37%, det samme som servicenæringene (Hansen & Holt-Jensen 1982). I dag sysselsetter primærnæringene under 5% mens service (tertiær- og kvartærnæringene) helt dominerer sysselsettingen. Dette har gitt og gir klare føringer for partipolitiske strategivalg.

«By og bygd hand i hand» var kjernen i sosialdemokratiets strategiske valg fra 1930-åra og faktisk fram til etablering av det «Rødgrønne» regjeringssamarbeidet som vi fikk fra 2005. Inntil utjevningsmandater ble innført var det helt klart at utkantstemmer betydde mer enn «Oslostemmer» ved stortingsvalg. At Hedmark og Opland har vært regnet som «røde» fylker har sine røtter i tradisjonen etablert i 30-åra; småbrukere og skogsarbeidere stemte sosialistisk. Og bygdestemmene var helt avgjørende for et sosialdemokratisk flertall i Norge.

Til sammenlikning: det klassesdelte Storbritannia

De viktige boligpolitiske valgene i Norge som i Danmark, Sverige og de fleste andre Vest-Europeiske land ble tatt i 1945-47. For å vise forskjellene på en enkel måte vil vi her og i re-

sten av boka knytte sammenlikningene til Storbritannia, Sverige, Danmark og Norge. Storbritannia skiller seg klart fra de nordiske landene som et utpreget klassesdelt samfunn; mest markant i skolesystemet med private kostskoler for «bedremanns barn» som sementerer og viderefører deling mellom



Storbritannia skiller seg klart fra de nordiske landene som et utpreget klassesdelt samfunn; mest markant i skolesystemet med private kostskoler for «bedremanns barn» som sementerer og viderefører deling mellom «dem og oss».

«dem og oss». Dette er også klart synlig i den fysiske boligstrukturen i de fleste britiske byene. Da Labour kom til makten i 1945 (Allen 1998) var målet utjevning av klasseforskjellene. I boligpolitikken var formålet bedring av boligstandarden for industriarbeiderne; å fjerne klasseskillene var umulig, men en kunne minske forskjellene ved å heve livsstandarden for kroppsarbeiderne. Strategien til boligministeren Aneurin Bevan, med bakgrunn fra kullgruvearbeiderforbundet, var oppbygging av «*public housing*» med god standard for «folk flest» (dvs. her arbeiderklassen). Det store flertallet i befolkningen skulle bo i offentlig finansierte boliger, private bolighaiers makt over utleiemarkedet skulle fjernes. Ved at det offentlige finansierte denne boligbyggingen fikk en i realiteten en «mur- og mursteins-subsidiert» boligbygging med rimelige leier for en stor andel av befolkningen. I 1971 var 31% av boligtilbudet i UK innen «public housing» (local authority owned), og så mye som 54% i Skottland (Allen 1998, McIntosh 1998). Det var følgelig et boligtilbud for en stor del av befolkningen, og arealene som ble brukt til dette kunne slett ikke karakteriseres som sosiale problemområder. Det var et boligtilbud til arbeiderklassen som var ment å avløse saneringsmodne private utleieboliger i industriområdene. Resultatet var selvsagt kollaps for det private utleiemarkedet, det ble vanskelig å hente privat profitt på utleie. Det var også formålet, bolighaiene ble klemt ut av markedet. Som påpekt av historikeren Judt (2010) bidro dette og andre sosiale og inntektsmessige overenskomster til at ulikhetene i Storbritannia

og andre vestlige industriland minket fram til 1970-tallet.

I 1960 hadde Storbritannia og Sverige omtrent samme grad av sosial likhet, målt i Gini-koeffisient. Storbritannia hadde i

de første tiårene etter den andre verdenskrigen en sterk velstandsutjevning, men utviklingen var også preget av et økende regionalt skille mellom det velstående sørvest (som stemte konservativt) og det fattigere – i hovedsak Labour-dominerte – nordøst. «Men med Margaret Thatchers høyrepolitikk fra

1979 skjedde det en eksplosiv vekst i økonomisk ulikhet. Ulikhetene i Storbritannia er nå nesten som de var de første tiårene av 1900-tallet.» (Braanen 20.3.2012). Den utjevning som man vant fram til 1970-årene gikk tapt. Mye skyldtes at toppskatten ble senket, mens det som alle må betale: moms, «koppeskatt» og innbetalinger til pensjoner økte. Omlegging av boligpolitikken var også et ledd i reverseringen av utjevningene. Med «Rett til å kjøpe» (1980) fikk de leietagere som hadde økonomisk mulighet til det, kjøpe sin bolig i offentlig eide boligkomplekser.

Samtidig foregikk det omfattende rehabilitering og nybygging i de offentlig eide boligområdene, som oftest med den følge at alle boliger som ble kjøpt ble samlet i rehabiliterte deler av disse områdene. Gjenværende offentlig eide boliger ble etter hvert konsentrerte problemområder med mange arbeidsledige og rusmisbrukere. Det skjedde en kraftig reduksjon av andelen «public housing», i 1996 var den 17,7% i UK samlet og 30% i Skottland. Det ble ikke lenger bygd nye boliger i denne sektoren. Det ble omtrent helt slutt på «murstein og mur-subsidiering», dvs. støtte til nybygging, mens all boligsubsidiering ble omgjort til individuell bostøtte til de som ikke selv kunne klare utgiftene. Det var også en klar politisk målsetting at kommunene skulle kvitte seg med det direkte engasjementet i «public housing»; i stedet skulle det etableres egne «lokale boligselskaper» som fikk et visst sosialt ansvar. Regjeringens hovedmål var å redusere virkeområdet til lokale kommunestyre som nordvest for London og i deler av London hadde sosialdemokratisk styre. Med lokale boligselskaper ble også lokalpolitisk innflytelse over boligtilbudet svekket.

Labour-regjeringene som overtok etter de konservative i 1997 gjorde ingen reelle framstøt for å endre den sosiale boligpolitikken. « – I «gullalderen» på 1950- og 1960-tallet ble det sagt at det var en paradoksalt særegenhet ved det britiske samfunnet at mens de rike og de fattige nærmet seg hverandre, fortsatte folks klassetilhørighet å være sterk. I dag er dette reversert. Rike og fattige lever i fullstendig ulike verdener og står stadig lengre fra hverandre, mens klasseidentitet, for ikke å snakke om klasse, nærmest er fraværende i offentlig-

heten»(Braanen 20.3.2012). Mye skyldes her, som i andre land, at det er blitt vanskelig å sortere mennesker i «hvitsnipps»- og «blåskjorte»- arbeidere. Hovedparten av de som fortsatt er i jobb har fleksible arbeidsplasser i tertiær- og kvartær-næringene hvor tradisjonene for organisering og klassekamp er langt svakere enn i industrien.

Disse generelle trendene i sysselsetting er de samme også i de nordiske landene, men økningen



I Sverige minsket fortsatt ulikhetene fram til 2008, mens svekkelsen i Storbritannia i perioden 1979 til 2008 var så sterk at landet endte opp med samme store ulikheter som i USA!

i inntektsforskjeller har ikke på langt nær vært som i Storbritannia. I Sverige minsket fortsatt ulikhetene fram til 2008, mens svekkelsen i Storbritannia i perioden 1979 til 2008 var så sterk at landet endte opp med samme store ulikheter som i USA! Et spesielt trekk i dette var svekkelsen av lokale politiske organer som kommunestyrene. Servicetjenester betalt av det offentlige ble kontraktert til private organisasjoner; lokalpolitikken og også boligtilbudene ble overtatt av nye markedsorienterte «quangos» (kvasi-autonome «non-governmental» organisasjoner). De «lokale boligselskapene» som skulle overta etter kommunenes «public housing» var slike «quangos». Parallelt med økende sosiale forskjeller og svekkelsen av lokaldemokratiet skjedde det endring i den sosialgeografiske strukturen i de større byene. For eksempel har London, som Oslo, vært preget av et Østkant / Vestkant-skille. De rike bodde i vest, arbeiderklassen bodde i øst nær havnedokkene og industrien langs Themsen. I dag er noen av de dyreste boligområdene i «The Docklands» hvor gamle havnedokker er blitt vannspeil for luksusboliger. Men ikke langt unna ligger skikkelig fattige områder med sosialboliger. En har fått det Knox & Pinch (2006) kaller «splintering urbanism»(fragmentert sosialstruktur) hvor lommer med «fattigghettoer» og rike «enklaver» ligger vegg i vegg. De mer typiske «enklaver» er ofte lukket og låst for andre enn de som bor der («gated communities»). I det gamle jernbane- og

gassverks-området ved King's Cross i London gjennomføres nå en omfattende nybygging med boliger og kontorer, fordi området får direkte tilknytning til Paris-London-jernbanen under Kanalen. Her får en nye luksusboliger i det som tradisjonelt har vært arbeiderklassestrøk i bydelene Camden og Islington. Sosialboligene i området ligger tett på det nye utviklingsområdet og det har versert forslag om å stenge for fri ferdsel inn i det nye komplekset! (Holgensen 2007).

Et særtrekk ved London i dag er at folk med midlere inntekter ikke har råd til å bo i byen; som har overskudd på arbeidsplasser og underskudd på bosatte sysselsatte. De arbeidsløse bor i de gjenværende sosialboligene, de rike i nye «Docklands» eller tilsvarende områder. Arbeiderklassen dagpendler i stor grad inn til arbeid i byen. Klasseforskjellene er blitt sterkere og mer synlige, slik jeg fikk det demonstrert i Edinburghs Craigmillar-Nidrie i 1996 (se s 8). Det var, og er, følgelig gode grunner for å drive sosial «misjon» overfor den britiske bolig- og klasse-politikken!

Sverige, Danmark og Norge; likheter i velferdsmål, men ulik boligpolitikk

I de nordiske landene har økonomisk politikk og med den også boligpolitikken lenge bidratt til sosial utjevning. **Sverige** startet med et annet utgangspunkt enn Norge i 1945. Formålet «å skaffe moderne boliger til hele befolkningen» var riktignok det samme i begge de sosialdemokratisk styrte landene. Men i Sverige var økonomien bedre og en trengte ikke å gjenoppbygge «brente steder» eller krigsskadde områder. Det var ressurser til å rive det en oppfattet som lite tidsmessig bebyggelse og erstatte det med moderne boligblokker. Selv i en middestor by som Gävle ble praktisk talt all eldre boligbebyggelse revet og erstattet med boligblokker i de første tiårene etter 1945. I Stockholm «rullet» blokkbebyggelsen ut over i forstadsområdene. I år 2000 var 54% av alle svenske boliger blokkleiligheter, mens det i Norge bare var 22%.

I norske byer var det på grunn av bolignøden ikke mulig å rive boliger som hadde overlevd krigsødeleggelsene. I Oslo ble førkrigsplanen for total utskifting av bebyggelsen på

Grünerløkka med moderne lamellblokker aldri gjennomført. I Bergen var det så mange som måtte bo i brakker i tiår etter 1945 at «trebyen» fikk en nådetid inntil Bergen Saneringsinstitutt la fram omfattende saneringsplaner i slutten av 1960-årene. Heldigvis, mener de fleste i dag, ble svært lite sanering gjennomført, holdningene endret seg. Dette ble markert i Bergen ved at den vedtatte saneringen av Marken ble snudd av Bystyret i 1974. Saneringsinstituttet ble erstattet med Institutt for Byfornyning som i hovedsak arbeider med rehabilitering eller ombygging av eldre bybebyggelse (Roald 2010).

Selv om sosialdemokratiet politisk dominerte både i Sverige og Norge i lange tiår etter 1945 ble de boligpolitiske valgene ulike. Noe av grunnen var at det svenske sosialdemokratiet var industriarbeider- og bydominert; en trengte ikke utkantstemmene for å få regjeringsflertall. En annen viktig faktor var at Sverige siden 1920-årene hadde hatt en landsomfattende og sterk *leierboerforening* (Bengtsson 2006), som har kunnet inngå i korporative forhandlinger med utleietater. Båndet mellom leieboerorganisasjonen og sosialdemokratiet var rimelig sterkt og talte for å få en tung motvekt til private utleiere i form av *kommunalt eide boligselskaper*. Utbyggingstygden etter 1947 kom i regi av kommunale boligselskaper hvor leiene ble fastsatt ut fra «bruksverdien» gjennom nasjonale forhandlinger med leieboerforeningen. Finansieringen ble ordnet ved grunnfinansiering gjennom obligasjoner fra kredittinstitusjoner og en statlig toppfinansiering i form av «tertiærlån». Ved tusenårsskiftet svarte leieboliger i kommunale boligselskaper for 23% av det svenske boligtilbudet. Dette var ikke ment å være sosialboliger, men boliger «for alle». Likevel bor det mange som får bostøtte, særlig innvandrere, i de kommunale leilighetene. Hjemløse og svake sosialklienter får imidlertid ikke automatisk rett til bolig i de kommunale boligenhetene. Manglende leiebetaling, narkotika- og alkohol-misbruk fører til stengte dører i boligselskapene, og blir et problem for sosialetatene. Hospitser blir ofte en dårlig erstatning for vanlig bolig (Sahlin

2004). En alvorlig dreining av den svenske boligpolitikken kom i 2011 med en ny lov for de kommunale boligselskapene. Den konservative regjeringen henviste til EU-tilpassing og loven krever «affärsmessig» drift som innebærer markedstilpassede leier. Og det er åpnet for privatisering av de kommunale boligene, som har ført til privatisering av attraktive boliger særlig i Stockholm. På sikt kan dette føre til et økende segregert boligmarked som i U.K (Elsinga & Lind 2012)

I 1946–47, da den svenske sosiale boligpolitikken ble utformet, hadde de også mulighet til å legge vekten på boligkoope-rativer med borettslag som i Norge. Leieboerfor-ningen grunnla de første *svenske boligkooperativene* i 1920-årene; slike kooperativer med innskudd dekker 16% av boligtilbudet, en større andel enn det som er i borettslag i Norge (ca. 14%).

I **Danmark** hadde ikke sosialdemokratiet en så dominerende politisk makt i etterkrigsårene som i Sverige og Norge. De avgjørende bolig-politiske valgene ble tatt i 1946–48. Det var enighet om at det måtte finnes en boligpolitikk som sikret alle familier i landet gode boliger, og at staten måtte legge til rette for en sosial boligpolitikk. Høyresiden argumenterte for støtte til «parcellhusbebyggelse», små eneboliger med hage, mens det på venstresiden ble argumentert for kommunale boligselskaper og blokkbygging.

Det var ikke flertall for noen av disse løsnin-gene. Det ble et kompromiss med utgangs-punkt i «*brugsforeningssystemet*» eller bruker-samvirket som har sin tyngde som organisasjonsform i landbruket. Dette lå nær-mest hjertet til partiene Venstre og Radikale Venstre. Bruksforeninger (tilsvarende Sam-virkelag) fungerer ved at du er medlem når du bruker; leverer til eller kjøper fra samvirkets bedrifter, det er ikke snakk om kjøp og salg av aksjer. Det førte til etablering av *allmenne bo-*

ligselskaper som boligpolitisk løsning for den jevne dansker. Disse selveiende boligselska-pene, hvor du blir kollektiv eier når du flytter inn, ble den viktigste brikken i den danske so-siale boligpolitikken. Det er ikke noe innskudd som kan selges, men hvert boligkompleks sty-res i prinsippet nedenfra av de som bor i enhe-ten og husleien bestemmes ut fra drifts- og kapitalkostnadene. Verken private utleieleiligh-eter, subsidierte andelseierleiligheter i boretts-lag eller kommunalt eide utleieboliger har noen sentral rolle i å skaffe danskene tak over hodet

(Jensen 2006). Riktignok er ca. 6% av boligtilbu-det i andelsleiligh-eter (**tabell 1**), men her var det helt til 2011 for-bud

mot å selge andelen til markedspris. Boligfinansieringen i Danmark skjer hovedsakelig gjennom obliga-sjoner fra kredittinstitusjoner som i Sverige, en finansieringsform som praktisk talt ikke finnes i Norge og Finland. *Allmenne boligselskaper* skal normalt ikke gi overskudd, men i de første etterkrigsårene ble det etablert et boligfond som kunne dekke toppfinansieringen, det som måtte til ekstra utover det som kredittinsti-tusjonene kunne gi med pant i boligen. Boligfon-det eksisterer nå som en felles buffer for de ca. 770 allmenne boligselskapene som i sin tur består av ca. 7 900 avdelinger som hver for seg utgjør en økonomisk enhet med egne leier til selskapet. Leiligheter tildeles ut fra en vente-liste; først når du er flyttet inn er du kollektiv eier. I 1966 ble det besluttet at den andel av husleiene som gikk til nedbetaling av lån skul-le overføres til et fond, *Landsbyggefondet*, når lånet var betalt. Boligselskapene kunne senere søke dette fondet om midler til rehabilitering og styrking av egenfinansieringen.

En kritisk fase oppsto i 2001 da den konser-vative regjeringen nedla Boligministeriet og foreslo en «rett til kjøp av allmenne boliger». Men dette forslaget har ikke hatt noen suksess. Juridisk ble det reist tvil om det var mulig å



Allmenne boligselskaper skal normalt ikke gi overskudd, men i de første etterkrigsårene ble det etablert et boligfond som kunne dekke toppfinansieringen, det som måtte til ekstra utover det som kredittinsti-tusjonene kunne gi med pant i boligen.

	Direkte eierskap	Indirekte eierskap (borettslag)	Offentlig og social utleie. Danske allmene boselskap	Private utleie	Andre	SUM
Danmark	51	6	20	19	5	100
Norge	63	14	5	18	-	100
Sverige	38	16	23	17	6	100

Kilde: Karlberg, B. and A. Victorin (2004)

Tabell 1. Boligmassen etter eierform i Norge, Danmark og Sverige

Tabellen viser fordelingen på ulike eierformer i 2004. Det har ikke vært mulig å skaffe oppdaterte tall 2013. De største endringene har skjedd de siste årene i Sverige hvor privat utleie har økt på bekostning av offentlig, kommunal utleie etter at den nye lov for kommunale boligselskaper ble vedtatt i 2011.

selge noe som var i kollektiv eie. De bosatte fant det også lite interessant å kjøpe noe som de allerede er kollektive eiere av siden kjøp vil innebære høyere borettsgifter (Vestergaard 2009). Etter syv år med «rett til å kjøpe» var bare 44 leiligheter privatisert i 2008. Men Nielsen (2010) påpeker at det de siste årene har skjedd en svekkelse, eller «slitasje» av systemet med allmenne boliger. Det er blitt færre nye prosjekter fordi det er satt en øvre kostnadsgrønse pr m² som også er bestemmende for husleiene. Og det som er bygd de siste årene er i mindre og mindre grad familieleiligheter, det er et økende fokus på eldreboliger og leiligheter for ungdom i etableringsfasen. Dette innebærer at sektorens opprinnelige formål om å være «et boligtilbud til alle» blir gradvis svekket. Og siden kommunene har rett til å disponere 20% av leilighetene i allmenne boligselskaper skjer det en økende opphopning av innvandrere og problematiske sosialklienter særlig i Københavnområdet. Selv om «retten til kjøp» har sviktet, står det på mange måter ideelle boligtilbudet på sikt i fare for å forvitne ved at flere boligkomplekser får et negativt stigma.

Et eksempel kan illustrere hvordan «den tredje boligsektoren» i Danmark har fungert bra til nå: Det allmenne boligselskapet i den vestjyske byen Holstebro omfatter flere boligkomplekser hvorav de fleste er avdelinger i form av blokkområder. Si-

den de enkelte komplekser ble bygd ut på ulike tidspunkter blir driftskostnadene (gjeldsnedbetaling, kommunale avgifter, vedlikeholdskostnader) ulike for hver avdeling akkurat som i norske borettslag. Akkurat som norske boligbyggelag eier også Holstebro Allmenne Boligselskap noen områder med småhus – her er det parcellhus med hager mens rekkehus er det vanlige i Norge. Men i motsetning til i Norge er det ikke kjøp av noen andel når en flytter inn; men en kan måtte betale ca. 2% av boligens verdi for å dekke selskapets kostnader ved oppussing etter foregående beboere. For 25 år siden ble «Annie og Jens» begge arbeidsløse og Jens med så store ryggplager at han ikke kunne gå tilbake i jobben som murer. De eide da en enebolig med stor tomt i utkanten av Holstebro, men fant ut at lån og eiendomsskatt var så stor at de ikke kunne holde på huset. Ved hussalget kjøpte de en kolonihageparcell og fikk tildelt en stor «allmenn» blokkleilighet hvor husleien var 3500 DKK i måneden. Siden selskapet også hadde et område med parcellhus med hage satte de seg opp på venteliste for å få et slikt. Etter ti år i blokkleilighet fikk de et «allment» parcellhus hvor månedsleien var bare litt høyere enn i blokkleiligheten. Siden de nå fikk hage, som de ønsket, solgte de kolonihageparcellen og trives godt der de nå bor og klarer seg godt som minstepensjonister. De bor trygt så lenge de vil, men har ikke fått bygd opp noen boligkapital som kan selges og gi arvelodder til barna.

De allmenne boligene gir et nettverk av sosial sikkerhet som etter mitt syn er langt bedre enn det vi har i Norge, et nettverk som ikke stigmatiserer noen om de ikke klarer seg i markedssystemet. Det danske, og også det svenske, sosiale boligtilbudet har motstått markedsliberaliseringen bedre enn det norske. Problemer vil imidlertid oppstå om disse boligtilbudene skrumper inn og i økende grad fører til segregerte boligområder for innvandrere og sosialklienter. Opptøyene våren 2013 i innvandrertunge boligkomplekser i Stockholm kan være et forvarsel, men privatiseringen og segregeringen i skolesystemet kan være en vel så viktig årsaksfaktor som botilbudet.

Som påpekt av Karlberg & Lujanen (2004) er det *tre boligfinansieringsformer i Norden: kredittinstitusjonsmodellen* bygd på pantobligasjoner, *banklån-modellen* og *statsfinansierings-modellen*. I Sverige og Danmark er bruken av pantobligasjoner fra kredittinstitusjoner hovedløsningen med dekning opp til 80% av boligens verdi. Toppfinansieringen 80-100% for de «allmenne boliger» i Danmark blir dekket gjennom Landsbyggefondet som staten opprinnelig sto for og for kommunale boligselskaper i Sverige dekkes det av kommunene. Private boligkjøpere må søke å få toplånet fra banker, eller spare opp egenkapital. Boligfinansieringen følger i hovedsak bank-modellen i Finland og Norge; 90% av boligfinansieringen i Finland og 85% i Norge (år 2000) ble dekt ved vanlige banklån. Dette omfatter også utlån fra *Husbanken*. Både gjennom Husbanken i Norge og Boligfondet i Finland

har det siden 1945 vært ulike former for direkte og indirekte statlig støttefinansiering av boligbygging og kjøp (Karlberg & Lujanen 2004). Statsfinansieringsmodellen har aldri vært dominerende i de nordiske landene; men i Sovjetunionen, og dermed i de baltiske landene, var det staten som bygde boligene inntil kommunismens fall i 1991 (Holt-Jensen & Pollock red. 2009).

«Varför så olika?» er tittelen på en bok om utviklingen av nordisk boligpolitikk (Bengtsson red 2006). Egentlig var, og er, intensjonen om utvikling

av velferdsstater ganske lik i de nordiske landene. Men valgene av boligpolitiske organisasjons- og finansieringsformer ble, som beskrevet, noe ulike fra starten i 1946-48. I kapittel 3 kommer vi tilbake til hvordan dereguleringen i Norge fra 1980-åra førte til et økende sprik i den sosiale boligpolitikken mellom de nordiske landene. Nå må vi først se mer på valgene av norsk boligpolitikk i de første etterkrigsår og de virkninger dette fikk.

Husbanken, boligbyggelag og borettslag; eierskapsmodellen

Annaniassen (2006) betegner Norge som «det sosialdemokratiske eierlandet». Utgangspunktet i 1945 var stor boligmangel og begrensede ressurser både i form av penger og byggemateriale. Det var bred enighet om prioritering og rasjonering, bygging av luksusboliger var lite aktuelt siden en ønsket å skaffe alle innbyggere gode, moderne boliger. Det ble streng husleieregulering i det private markedet som ble lite attraktivt og vanskelig å finansiere. Noen bykommuner satset en del på bygging av kommunale utleieboliger for vanlige folk. Bergen fortsatte lenger med dette enn andre byer på grunn av krigsødeleggelsen av viktige boligområder, blant annet utraderingen av mange boliger på Nordnes ved en skipseksplisjon på Vågen i 1944.

Husbanken ble etablert som statsbank i 1946 og ga fra starten subsidierte og langsiktige lån (gjærne 30 år) til bygging av boliger med en rimelig standard. I tillegg ble det gitt direkte bidrag. Til forskjell fra Danmark og Sverige hvor offentlige bidrag i regelen



Til forskjell fra Danmark og Sverige hvor offentlige bidrag i regelen dekket toplånene (80-100% av boligens byggekostnad), var Husbanklånene 1. prioritetslån og dekket i regelen 2/3 av boligens byggekostnader.

dekket toplånene (80-100% av boligens byggekostnad), var Husbanklånene 1. prioritetslån og dekket i regelen 2/3 av boligens byggekostnader. Husbanklånene var dermed lite risikofylte for staten, den siste 1/3 av byggekostnadene (eventuelt toppbelåning) måtte utbygger selv betale. Det var dette som ga grunnlaget for etableringen av boligbyggelag og andelsleiligheter i borettslag. Boligsøkere meldte seg inn som medlemmer i boligbyggelag som OBOS og BOB, som ofte ble prioritert av kommunen ved tomtetildelinger for utvikling av

boligprosjekter. Prosjektene ble utlyst med andelsalg til medlemmene og tildeling skjedde med basis i medlemsnummer og forutsatte innbetaling av andelen (dvs. stort sett $\frac{1}{3}$ av byggekostnaden). I byene var lange ventelister vanlige. Det presset folk til oppsparing i ventetiden slik at en hadde penger å betale andelen med, fordi det var vanskelig å få topplån i bankene. Ved innflytting ble du andelseier i borettslaget, ble deltager i borettslagsdemokratiet med ansvaret for dekningen av husbanklånet, byggforsikring, kommunale avgifter, avsetning til vedlikehold m.v. Diverse plikter fulgte med som *dugnadsinnsats* på fellesareal, trappevask m.v. Det enkelte borettslag er en egen juridisk enhet med eget regnskap, men ofte har boligbyggelag som OBOS og BOB jobben som regnskapsfører. De enkelte borettslagene har også demokratisk representasjon i boligbyggelagens ledelse. Du er altså andelseier og andelen kan selges ved utflytting. Men fram til 1982 kunne andelen bare selges til en indeksregulert pris, som lå langt under det som ville vært markedsprisen, og salget skulle foregå til medlemmer i boligbyggelaget.

Da Husbanken ble opprettet kom det ganske

Faktaramme 2. **Bygging av tomannsbolig i Horten i 1951**

Min familie måtte velge en standardtegning fra Husbanken når vi skulle bygge i 1951. De første tegningene vi fikk se ville gitt 95 m² boligflate, men så kom det begrensninger til 80 m². I praksis var dette husets ytre mål på 10x8 meter og hver leilighet fikk en reell boflate på 67m². Men det var i alle standardtegninger full kjeller og fullt loft. Huset var beregnet til en kostnad i 1951 på 60 000 NOK, men endte opp med en sluttpris på 65 000 NOK. Husbanken dekket 40 000 i lån, men ga også 5 000 i direkte støtte i og med at vi skaffet en ekstra leilighet i 1.etg, lik den vi selv fikk. Vi hadde lite privat kapital, men min mormors hus var blitt ekspropriert og oppgjøret for det ga grunnlag for tilsagn fra Husbanken. I tillegg fikk mormor et arveoppgjør fra en ugift bror i USA slik at det akkurat holdt til egenkapitalen. Og mormor, mor og jeg kunne flytte i eget hus.

snart en øvre grense på boarealet i boliger som kunne få tildelt husbanklån. Grensen ble satt til 80 m² boareal, men ble etterhvert økt. Blokkbebyggelse og boligbyggelag var mottagere av Husbanklån først og fremst i de store byene; i distriktene og småbyene finansierte husbanklån først og fremst småhus, særlig tomanns- og firemannsboliger. I min hjemby, Horten, var det en «sensasjon» at det ble etablert boligbyggelag og tre blokker i et borettslag ble bygd i 1949–50. Mer vanlig var den husbankfinansiering min familie fikk til bygging av en tomannsbolig (Faktaramme 2).

Etter hvert ble det også gitt husbanklån til mindre eneboliger, men gjerne med et krav om en «sokkelleilighet» til utleie. Husbanksystemet og reglene som fulgte det var ganske enkle og omfattet stort sett all boligbygging. I de større byene ble også «selvbyggerlag» prioritert; en god del rekkehusprosjekter ble for eksempel gjennomført hvor de kommende eierne bidro med egeninnsats for å dekke mest mulig av den siste $\frac{1}{3}$ av byggekostnadene. Mens det i dag er særlige støtteordninger til spesielle boligsøkere, studentboliger så vel som aldersboliger, var boligfinansieringen lik for alle i de første tiår etter krigen. I Oslo ble Studentsamskipnaden stiftet blant annet for å bygge studentboliger. Det første byggetrinn i Studentbyen på Sogn fikk husbankfinansiering av den vanlige $\frac{2}{3}$ i 1ste prioritetslån, men det var en forutsetning at toppfinansieringen, den siste $\frac{1}{3}$ av byggekostnadene kunne dekkes på annet vis. Universitetet satt på et fond tilhørende Den Weiss-Rosenkroneske Stiftelse, etablert ved salg av festegårder under Baroniet i Rosendal; Baroniet med alle tilliggende eiendommer var overdradd Universitetet da eierslekten døde ut i 1927. En kjent person i Stiftelsesstyret, tror det var Rolf Stenersen, foreslo at Stiftelsen kunne låne Studentbyprosjektet 500 000 kr. som dekket den nødvendige $\frac{1}{3}$. Disse pengene tok en inn igjen ved å selge «andeler» dvs. studenthybler til kommuner som kunne tildele disse til «sine studenter». Horten kjøpte 4 andeler og en av disse ble tildelt Rolf Wesenlund. Og jeg hadde flaks da han sluttet å stu-

dere etter ett år og jeg fikk flytte inn i «hans» hybel. I de første byggetrinn av Studentbyen var det bare noen få «frie hybler» som kunne søkes av alle. Selv om toppfinansiering gjennom solgte hybelandeler til kommuner var ganske genial som idé, slo den sosialt skjevt ut til fordel for kommuner som hadde hatt råd til å kjøpe andeler (ca. 4000 kr per stk). Studenter som ikke hadde håp om å komme inn måtte søke hybler på det private utleiemarkedet.

Eierlinjens virkninger på utleiemarkedet etter 1945

Kjernen i de første etterkrigsårenes boligpolitikk ble klart uttrykt av APs Trygve Bratteli i en stortingsdebatt i 1951. Han presiserte at det å eie andre menneskers hjem ikke kunne aksepteres som et område for privat næringsvirksomhet (Stort.forh. b.7a 1951;455). Bakgrunnen var arbeiderklassens erfaringer med gårdeiersystemet i Oslo i mellomkrigstiden, og ble koblet til målet om at alle skulle kunne eie sin egen bolig gjennom utvikling av boligkooperasjonen og Husbankens lånerammer. Målet var at ingen skulle tjene penger på andres boliger, og at de som ble eiere av nye boliger i borettslag heller ikke skulle kunne profitere, for eksempel gjennom salg av andelen. Fremleie ble strengt begrenset i Borettslagsloven og andeler kunne bare omsettes til en indeksregulert pris til boligsøkende medlemmer av boligbyggelaget. I tillegg ble det streng regulering av leien i leieboliger.

I hovedsak virket den allmenne boligpolitikken sosial utjevner fram til ca. 1980. Boligmangelen var det største problemet. Verst var det at mange av de svakeste boligsøkende måtte bo i «brakkebyer» til langt ut på 1960-tallet. De som bodde der, og særlig ungene, ble stigmatisert. Det samme var tilfellet hvor en hadde bygd ut noe større felter med kommunale sosialboliger. Den strenge husleiereguleringen, som skulle sikre rimelige leier selv om det var stor boligmangel, gjorde det lite interessant for kapitaleiere å bygge leiegårder med mange ut-

leieobjekter. Det var få skattefordeler utenom fradragsretten for renter på lånekapital.

Den entydige prioriteringen av boligkooperasjonen med boligbyggelag og borettslag, samt standard Husbankhus hadde som forutsetning et offentlig reguleringssystem. Hovedspørsmålet var om flerfamiliehus/blokker skulle eies av private eller offentlige eiere eller av beboerne selv. Dette anså regjeringen som et politisk spørsmål som måtte avgjøres prinsipielt. *Borettslagssystemet* ble prioritert fordi det gjorde beboerne til «eiere». For en- og tofamiliehus var ikke eierspørsmålet noe politisk problem. Det var ganske stor enighet om den boligpolitiske «sti» som ble valgt. Bygging av kommunale utleieboliger ble lite omfattende, med unntak for Bergen hvor kommunen i perioden 1945–55 var byens største byggherre, et resultat av den ekstreme boligmangel etter krigsødeleggelsene (Annaniassen 2006). Men også her overtok boligbyggelagene hovedtyngden av utbyggingen. Mange private leiegårder i byene ble gradvis omgjort til borettslag eller sameier.

Utleiesektoren har aldri dominert boligtilbudet i Norge; selv i 1920 var selveie det vanligste på landsbasis. Unntaket var de største byene og på ensidige indstrieder hvor boligene eides av industribedrif-



Det var et fullstendig fravær av subsidier til profesjonelle utleiere; leiegårder i storbyene forfalt som følge av manglende vedlikehold som huseierne begrunnet med husleiereguleringen.

ten. I 1920 bodde 47% i leid bolig, men i Oslo ca 90%. Politikken fra 1945 førte til et minskende leiemarked om en regner andelsboliger i borettslag som eierbo-

liger. Det var et fullstendig fravær av subsidier til profesjonelle utleiere; leiegårder i storbyene forfalt som følge av manglende vedlikehold som huseierne begrunnet med husleiereguleringen. Førkrigs leiegårder i storbyene ble sett på som saneringsmodne og planer om riving og erstatning med moderne blokker ble framsatt. Men holdningene endret seg på 1970-tallet; Saneringsloven ble erstattet av Byfornyingsloven. Noen boligkomplekser som Birkebeinerkvartalet i Bergen ble totalt fornyet, men det vanlige var rehabilitering av den eksisterende boligmassen slik som på Grünerløkka i Oslo. Etter rehabilitering var det vanlig at leiegårdene ble omdannet til borettslag eller boligsameier. Dette skjedde spe-

sielt i Indre Oslo Øst med byfornyelsen fra 1977 til slutten av 1980-årene (Ruud 2013; 301–302). I 2001 var leieboligandelen i følge Folke- og Boligtellingen 23% i landet sett under ett, og 29% i Oslo. De tunge utleieaktørene fra mellomkrigstidens Oslo og Bergen hadde solgt seg ut av leieboligmarkedet og investert i andre sektorer. En stor del av de offentlige utleieboligene ble også omgjort til frittstående borettslag (NOU 2002:2, 178).

Utleiemarkedet var imidlertid interessant for små utleiery. Politikken var preget av høye skattesubsidier til private, individuelle utleiery; de som kunne skaffe en utleieleilighet i sin tomannsbolig eller som sokkelleilighet i sin enebolig ble ikke skattlagt for leieinntekten samtidig som de hadde fordel av Husbanklån og rentesubsidier. Leieinntektene på den ekstra leiligheten var, og er, skattefrie. I mindre tettsteder, men også i deler av større byer, har dette ført til en sosial blanding av leiery og eiere som har vært gunstig for den sosialgeografiske strukturen og barns oppvekstmiljø. På den andre siden har vi fått en stor gruppe boligeiere som ikke har noen interesse av leiereguleringer og eiendomsskatt.

Det helt spesielle for Norge er at *kommunalt/offentlig eide boliger* bare utgjør ca. 5% av boligmassen. Dette omfatter også omsorgsboliger og lærer- og presteboliger som det er behov for. Undersøkelser viser at andelen kommunalt eide boliger er størst i små distriktskommuner, mens andelen i de større byene ligger på landsgjennomsnittet og er langt mindre enn etterspørselen.

Det private utleiemarkedet, med 19% av boligmarkedet, er omtrent like stort som i de andre nordiske landene (tabell 1). Men det spesielle for det norske utleiemarkedet er at det i etterkrigstiden i økende grad ble dominert av to grupper utleiery. Den ene gruppen er de som leier ut en del av en bolig de selv bor i, det betegnes som «sokkelmarkedet». Den andre gruppen er de som leier ut bolig hvor de ikke bor, såkalte ekstraboliger. Mens «gårdeiere» hadde dominert utleiemarkedet, særlig i Oslo, var det ved tusenårsskiftet relativt få som drev utleie som næring. Nordvik og Gulbrandsen (2007) fant at nesten 71% av alle utleieboliger i Norge i 2001 var sokkelboliger og ekstraboliger eid av små, private utleiery. Tallene er imidlertid usikre siden utleie og fremleie av egen bolig i liten grad

registreres. En leiemarkedsundersøkelse ble første gang gjennomført i 2005. Den viste at 39% leide av annen privatperson, 19% av privat gårdeier eller gårdselskap, 16% av kommunen, 15% av venner og slektninger, Så kommer leie fra studentsamskipnader ca. 5% og noen restkategorier (Barlindhaug 2012). Men med den raske befolkningsveksten og presset på boligmarkedet siden tusenårsskiftet har det kommet en rask vekst i antall private utleieboliger. Det er noen større private utleiery, men veksten er kommet med mange små og useriøse utleiery som «skummer fløten» i et presset boligmarked. Andelen husholdninger som leier bolig er særlig stor i sentrale bydeler, i Bergen nesten 50% i Bergenhus bydel (BT 2.1.2013).

Eierlinjen i norsk boligpolitikk har medført at utleiemarkedet domineres av små private utleiery, at etterspørselen på leiemarkedet i stor grad er et livsfasefenomen, at Norge er blitt et land av boligeiere som mottar omtrent alt som er av boligsubsidier. I 2013 var skattesubsidieringen av boliger og fritidseiendommer nær 55 milliarder kroner, «og den samla skattefavouriseringa av bustader er først og fremst til gagn for høginntektsgruppene» (St. meld. 17 2012–2013; 22–24). Støtten til svakerestilte, i form av bostøtte m.v., blir i 2013 bare ca. 5 milliarder kroner. For å forstå denne situasjonen må vi se det som resultat av den deregulering av boligmarkedet som startet i 1982.

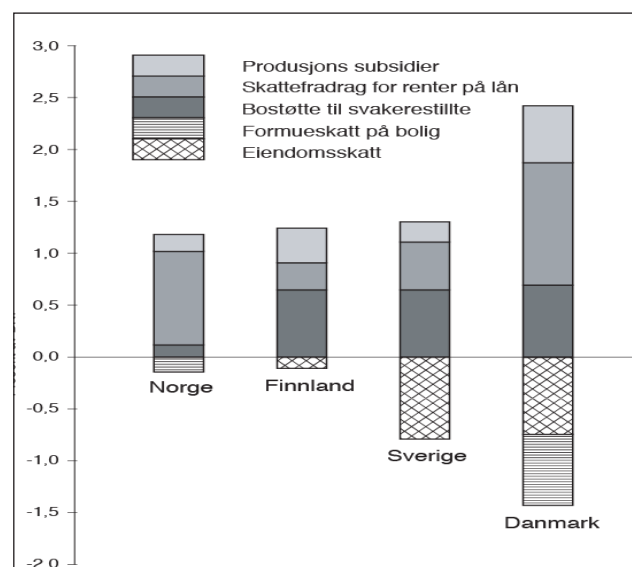


Fig 1. Boligsubsidiering og skattlegging i de nordiske landene. (Fra Holt-Jensen og Pollock red 2009)

DEREGULERING AV BOLIGMARKEDET I NORGE

Markedspris på andeler i borettslag og boligaksjeselskap

I de første tiårene etter 1945 var norsk boligpolitikk preget av høy grad av regulering og en *offentlig finansiering av boligeie* som var enestående i internasjonal sammenheng (Stamsø 2012). Eierlinjen hadde bred oppslutning; den var i tråd med, og videreførte utviklingen av den egalitære, norske samfunnsmodellen. Borettslagssystemet styrket den særnorske dugnads- og lokalsamfunnsånden. Men det ble skapt et nytt velgergrunnlag av eiere med økonomiske egeninteresser, som Bratteli og andre som utformet boligpolitikken i de første etterkrigsårene, ikke hadde tenkt på.

1982 står for et skille i norsk boligpolitikk. I de store boligbyggelagene som OBOS og BOB var det mulig å opprettholde prisreguleringen ved salg boligandeler til medlemsmassen etter ansiennitetsprinsippet. Men det var også opprettet en rekke frittstående borettslag og boligaksjeselskaper hvor det ikke var andre medlemmer enn de som bodde i boligkomplekset. Salg av andeler her skulle skje på samme grunnlag som innen de store boligbyggelagene, men for attraktive enheter ble det mer og mer vanlig med «betaling under bordet». Og andelseiere i de store boligbyggelagene fant det urettferdig. Det ble også hevdet at den akutte bolignød nå var løst slik at et «markedsfrislepp» ikke ville gi ekstrem prisøkning. I forhold til pris på nybygde boliger var dette riktig, men andeler i godt vedlikeholdte borettslag fra 1950-tallet med gunstig beliggenhet ville få en kraftig prisoppgang. Taperne i dette markedet ville være unge som hadde fått med-

lemskap i boligbyggelag i «dåpsgave» eller som kunne overta et lavt medlemsnummer fra familie. De hadde hatt mulighet til å få en rimelig bolig i et eldre borettslag. De som ville få fordeler ved «markedsfrislepp» var først og fremst de som var andelseiere og som ønsket å «klatre oppover» i boligmarkedet, fra leilighet til rekkehus og enebolig.

Skiftet kom da Willoch's Høyre-regjering overtok etter Brundtland's AP-regjering i 1981. Den aktive kommunalministeren Arne Rettedal la fram en rekke forslag og proposisjoner som hadde som formål å liberalisere boligpolitikken og eiendomsutviklingen generelt. Mye ble formulert i Stortingsmelding nr.12 (1981-82). Prisreguleringen av andeler i frittstående borettslag skulle fjernes og prisreguleringen for andeler i den organiserte boligkooperasjonen skulle liberaliseres og nærme seg markedsverdien. Innen boligkooperasjonen og Norske Boligbyggelags Landsforening (NBBL) ble forslagene svært negativt mottatt og en politisk strid utviklet seg. Men 1940-, 1950- og 1960-årenes boligpolitikk sto for fall!

Den kooperative boligsektoren ble gradvis deregulert; først ved at det ble mulig å oppløse borettslag og det ble mulig å selge andeler i frittstående borettslag til markedspris i 1982 og i alle borettslag fra 1988. Tildeling av andeler etter ansiennitet mistet i hovedsak sin betydning. Den kooperative boligsektoren ble tilnærmet lik selveiersektoren. Fra å være et virkemiddel for å skaffe vanlige folk som skulle inn på boligmarkedet rimelige boliger ble det en sektor for de som allerede var inne (Stamsø 2012, s.25).

Fra generell boligsubsidiering til bostøtte og startlån for vanskeligstilte

Bortsett fra at utleiere som leide ut en ekstra leilighet i egen bolig fortsatt fikk skattefritak fra denne inntekten kom det ingen støtte til private utleiere. Målet var fortsatt et økende antall selveiere, men inngangsbilletten til selveie i byene ble større og større.

Parallelt med dereguleringen av markedet ble også subsidieringen av Husbankrenten og alle generelle støtteordninger innen boligmarkedet fjernet. I tråd med utviklingen i resten av Europa skjedde en overgang fra universell til selektiv boligpolitikk. Dette startet tidlig på 1980-tallet og fortsatte på 1990-tallet. *Bostøtten* ble selektiv, rettet mot de mest vanskeligstilte. I tillegg kom det andre særordninger, delvis gjennom Husbanken. Et program med omfattende statlig støtte til bygging av kommunale omsorgsboliger og sykehjem ble startet i 1997. Dette har ført til en økning i den kommunale boligportefølgen, men ikke til økning i boligtilbudet for sosialklienter. For sosialklientene er det bostøtte som er hovedtilbudet. Bostøtten ble vesentlig endret og styrket i 2009, først og fremst ved at den ble åpnet for alle typer husstander. I prinsippet skulle bostøtte kunne søkes av alle som har inntekter «under fattigdomsgrensen». Bostøtten bidrar i begrenset grad til eieretablering, men bostøtten kan fungere som et «sikkerhetsnett» for de som har fått hjelp til å etablere seg på eiermarkedet. Andre personrettede tiltak går først og fremst på å videreutvikle eierlinjen. *Startlån og boligtilskudd til etablering* er blitt innført og utvidet for å gi de som har lave inntekter mulighet til å etablere seg på eiermarkedet.

På 1970- og 1980-tallet var inflasjonen høy. I 1985 ble reguleringen av det norske kredittmarkedet opphevet. Det ble lettere å få lån og selv om rentenivået økte, vokste boligformuen til de som var på eiermarkedet også sterkt fra år til år. Inflasjonen minsket lånene i forhold til boligverdien som stadig ble større i takt med stigende nybyggpriser.

Men på slutten av 1980-tallet skjedde det endringer som førte til prisfall og boligkrise. Tre ting førte til dette. For det første kom en skattereform

i 1988 hvor det ble skatt på bruttoinntekt, som ble fulgt av en reduksjon i rentefradrag fra 100 til 28 prosent i 1992. Og et inflasjonsmål på 2,5 % prosent ble innført som retningsgivende for pengepolitikken. Det reduserte rentefradraget og lavere inflasjon gjorde det dyrere å ha lån.

Eieridealet undergraves ved økende framleie

Alt i alt ble det fra 1990 vanskeligere å komme inn på boligmarkedet og dyrere å klare seg der for familier med vanlige inntekter. Boligbyggelagene tilpasset seg ganske raskt til en markedsstyrt boligssektor. *Den nye Borettslagsloven* (NOU 2000: 17) stadfester at det ikke er noen prinsipielle forskjeller mellom individuell eierbolig og borettslagsbolig. Boligbyggelagene har også opprettet boligmeglerfirmaer i egen regi. Den siste rest av forskjell på et borettslag og et sameie er at *framleie* er begrenset i borettslag. Det er mange gode argumenter for begrensning i framleie. Eiere som bor i et boligkompleks har av egeninteresse et større ansvar for fellesskapet, for lokal dugnad og fellesplikter. Dette har vært en hovedbegrunnelse for boligpolitikken fra 1945; når folk eier og bor i sin egen bolig utløser det en betydelig egeninnsats for bomiljøet! En begrenset adgang til framleie kan være nødvendig når en ut fra arbeid eller studier et annet sted i noen tid må dra fra den bolig en eier, men Borettslagsloven begrenser denne mulighet til 3 år (tidligere 2) og det skal godkjennes av borettslagets styre. Ut fra rene egeninteresser er det klart at boligsameier for mange virker mest fordelaktig. Dette har, særlig etter 2000 ført til en sterk vekst i etablering og bygging av *boligsameier*, og en mindre utbygging av andelsborettslag. Blant annet i Grovuddalen i Oslo har også flere store borettslag fått tillatelse til å oppløse seg selv og danne sameier i stedet. Og private utbyggere satser omtrent utelukkende på å bygge sameier.

Boligbyggelagene blir som private utbyggere; sameier foretrekkes framfor borettslag

Det nye er at også boligbyggelagene «ble omvandlet til vanlige markedsaktører i løpet av 1990-årene, og i den rollen er de like mye opptatt av lønnsom-

het og marked som andre»(Orderud 2005 s. 239) Mange boligbyggelag har satsset sterkt på bygging av sameier like mye – eller mer – enn på andelsborettslag. Et eksempel på det er BOBs nye boligsatsing langs Damsgårdsundet i Bergen. Hva innebærer så denne dreiningen fra andelsborettslag til sameier?? Et resultat er at leiligheter kjøpes av spekulanter som ikke har noen intensjon om å flytte inn. Det kan dreie seg om kjøp for å selge like etter ferdigstilling, eller kjøp for å leie ut i det private leiemarkedet. Dette skjer også med attraktive andelsboliger, men i borettslag er spekulativ framleie ikke så enkelt. Med den ensidige subsidiering vi har av boligeiere har det blitt en «generell sannhet» at investering i eiendom er den sikreste pengeplassering i Norge. Med unntak for de første 1990-åra og «slakken» i boligmarkedet 2008-2010 har dette vært rett.

Utviklingen av sameier har ført til at opptil halvparten av leilighetene i et sameie kan være på framleie fra eiere som ikke er til stede eller har tilsyn med eiendommen. Dette er veldig negativt for bomiljøet, noe som også er dokumentert gjennom internasjonal forskning. I NEHOM-prosjektet (Holt-Jensen et al 2004) gjennomførte vi et studium av boligsameiet Kallisté i Marseilles, et høyblokkområde bygd i 1963.

Selv om det lå i ett av de mest attraktive områdene i Marseilles og opprinnelig hadde en høy teknisk standard var situasjonen blitt ekstremt kritisk på

1990-tallet. Heisene virket ikke, boligsameiet hadde ikke penger til vedlikehold. Årsaken var i stor grad sameieformen; 50 % av leilighetene var på framleie, bare halvparten av beboerne var eiere. Eierne var konsentrert i de beste blokkene hvor en prøvde å sikre seg mot framleie. Framleien førte til at det ble mye vanskeligere å få inn husleien siden dette gikk gjennom flere ledd. Det ble en negativ spiral som førte til at de som eide leiligheter i økende grad flyttet ut om de hadde mulighet til det. I år 2000 var innvandrerandelen (opprinnelig fra Nord-Afrika) 70%. En bedring for boligområdet kom



Utviklingen av sameier har ført til at opptil halvparten av leilighetene i et sameie kan være på framleie fra eiere som ikke er til stede eller har tilsyn med eiendommen. Dette er veldig negativt for bomiljøet, noe som også er dokumentert gjennom internasjonal forskning.

først da en veldedig NGO («Compagnons Batisseurs») startet et hjelpetiltak for å få beboerne med på selvinnsats og dugnad.

Eksempelet er ekstremt, men en utvikling som denne kan også komme i norske sameier. Derfor må vi ta en grundig debatt om relasjonen mellom sameier og borettslag! Kan vi gjennomføre beskatningsregler eller andre tiltak som gjør borettslag mer attraktive enn sameier? Et lite tiltak kom med Statsbudsjettet for 2013, som innebærer økt verdisetting på sekundærboliger fra 40 til 50 prosent, som førte til «kraftige protester fra Huseiernes Landsforbund» (Solberg 2012, 26) Men verdisettingen slår først ut i økt skatt når lånene er betalt så mye ned at det blir formuepluss av noe omfang. Og så blir spørsmålet hva kommende regjeringer gjør med formueskatten!!

Fjerning av husleiereguleringen og mangel på sosialboliger

Fram til 1980-tallet var det streng regulering av husleiene i leieboliger i de større byene. Den omfattet boliger bygd før 1940. Møblert utleie var unntatt fra reguleringen. Leiemarkedet ble gradvis de-regulert, fra 1982 gjaldt reguleringen bare i Oslo,

Bergen og Trondheim. På 1980-tallet ble mange av leieboligene som var gjenstand for streng husleieregulering omgjort til sameier. I 1999 ble det vedtatt å

utfase all husleieregulering fram mot 2010. De siste restene av husleieregulering omfattet da bare noen begrensede boligkomplekser i Trondheim og Oslo. Utleiere og leietakere er nå beskyttet av Husleieloven (2000) som tillater markedsleie og såkalt «gjengs leie» (tilsvarer gjennomsnittsleie for tilsvarende bolig i samme området) for pågående leieforhold. Men mange utleiere kan omgå reglene ved å leie ut møblert eller ved å etablere «boligkollektiv» for studenter o.a.

Det er i de seinere årene bygd et begrenset antall *kommunale utleieleiligheter* for sosialklienter i de

store byene. Tilgangen er altfor liten i forhold til etterspørselen. Tilbudet er sterkt behovsprøvet og ofte begrenset til 3-årskontrakter. En annen faktor er at de store kommunene har overlatt administreringen av offentlige utleieboliger til frittstående selskaper som er gitt større autonomi og rett til å innkreve «gjengs leie» (som i praksis blir markedsleie). Riktignok er en stor andel av de som bor i kommunale utleieleiligheter sosialklienter som får dekket husleien gjennom den statlige bostøtten. *Bostøtten* blir gitt av Staten gjennom Husbanken, følgelig fører «gjengs leie» til at kommunene nytter muligheten til å «trekke penger ut av statskassa». Med dårlig vedlikehold, ingen ny investering i kommunale boliger for vanskeligstilte fører «gjengs leie» til at de kommunale driftsselskapene får et overskudd! I de siste kommunebudsjettene foreslo de borgerlige byrådene både i Oslo og Bergen å overføre dette «overskuddet» til Bykassa for bruk til andre formål. Bystyret i Trondheim vedtok derimot å beholde midlene i sektoren og bruke pengene til vedlikehold og framskaffing av flere kommunale utleieboliger.

Lokalisering av sosialboliger

Men hvor skal kommunale utleieboliger ligge? Ute i Europa har konsentrerte områder med sosialboliger hatt en tendens til å bli *sosialghettoer*.¹

Det er ikke mulig å karakterisere noen norske boligmiljøer som «sosialghettoer», hovedsakelig fordi vi har et lite tilbud av kommunale sosialboliger og fordi det har vært et klart ønske om ikke å konsentrere disse. Et virkemiddel for å spre de kommunale sosialboliger er «10% -regelen» som

1 Ghetto som begrep var opprinnelig knyttet til et nabolag hvor myndighetene avgrenset et boligområde for en etnisk gruppe som jødene; det var ikke nødvendigvis et fattig område. Men begrepet kom også til å bli brukt om sosialt fattige områder, gjerne også knyttet til en etnisk gruppe som Harlem i New York. Om vi bruker begrepet «sosialghetto» er det ikke nødvendigvis knyttet til en spesiell etnisk gruppe, men først og fremst er det et område hvor hovedtyngden av befolkningen lever av sosialtrygd og hvor det er dårlig bostandard og opphopning av negative livstandardindikatorer

ble vedtatt av Stortinget i 1997 og som gir kommunene, fylkeskommuner og veldedige stiftelser rett til å kjøpe inntil 10% av leilighetene i borettslag og sameier. I regelen vil det dreie seg om leiligheter som kommunene kan disponere for vanskeligstilte. «10% regelen» innebærer at borettslagene ikke kan reservere seg mot slike boliger gjennom vedtekter. Andelen kan også ved frivillig avtale med borettslag økes til 30%, som er satt som maksimumsgrense. For noen eldre borettslag har den kommunalt disponerte andel vært betydelig høyere, mens det i mange nyere borettslag har vært motstand mot kommunalt eide andeler. «10% regelen» kom for å spre kommunale boliger for vanskeligstilte og for å sikre at kommunen har rett på andeler i alle borettslag. Men i de fleste kommuner blir denne muligheten brukt i langt mindre grad enn det som er mulig. «Juridiske» (i praksis kommunale) andelseiere viser seg å disponere størst andel boliger i norske småbyer. I landets største boligbyggelag, som OBOS og USBL er det bare 2% av leilighetene som disponeres av kommunene (Hammarqvist 2007). Og de andeler som disponeres ligger vanligvis i de mindre attraktive boligområdene. I kommunepolitiske programmer hevdes det at bypolitikere ønsker å spre boliger for vanskeligstilte. Men i praksis kjøpes det ikke borettslagsandeler i attraktive områder på grunn av kostnadene. I Oslo er det klar tyngde av kommunale sosialboliger i Oslo Øst. Sosialboliger i borettslag krever en god oppfølging fra kommunene og at de svakerestilte som får bolig der har en adferd som gjør det mulig å innpasse dem i et vanlig bomiljø.

I NEHOM-prosjektet (Holt-Jensen et al 2004) analyserte vi en rekke boligområder i Bergen med innslag av kommunale sosialboliger. I tre mindre kommunale boligkomplekser som hadde et sosialt stigma, eller negative karakteristika på folkemunne ('Chicago'), ble det på 1990-tallet gjennomført en «uttykning» av andelen sosialboliger. Dette skjedde delvis ved salg til boligbyggelag med overgang til vanlige leieboliger, delvis ved ombygging av noen blokker til eldreboliger/sykehjem. Det samme ble forsøkt gjennomført i et større område på Løvstakksiden i Bergen, men her er det fortsatt en ganske stor konsentrasjon av kommunale boliger. Problemet er at ønsket om spredning av kommu-

nale sosialboliger støter på mange økonomiske og sosiale hindringer.

Riktignok viste våre undersøkelser (Frønsdal 2006) at det ikke er, som i mange andre europeiske land, en generell motstand mot integrering av sosialboliger i vanlige boligstrøk. Det ble også helt klart at *sosial blanding* i samme skoleområde er svært viktig. Selv om foreldregenerasjonen av sosialklienter ikke har kontakt med foreldregenerasjonen i middelklassefamilier, så fikk barna en nærkontakt som har stor betydning for deres utvikling og sosiale holdninger. Vi fant meget sterke begrunnelser for at Fellesskolen er uhyre viktig, og at Privatskoler i størst mulig grad bør avvises! «Fritt skolevalg» er også problematisk, spesielt for integrering av innvandrerbarn.

I Boligbyggelagsloven er det nå lovfestet en ordning med opprettelse av *samarbeidsutvalg* mellom kommunale etater og boligbyggelagene dersom boligbyggelagene ønsker dette. I 2007 var det opprettet slike samarbeidsutvalg i 25% av boligbyggelagene, mens uformelt samarbeid med kommunen var mer vanlig. Hammarqvist's (2007) undersøkelse viste at det særlig var i de store byene en hadde fått opprettet samarbeidsutvalg og at disse fungerte godt. Hammarqvist (2007) påpeker at tiltross for intensjonene om spredning av sosialboliger så er dette begrenset av kommunenes budsjetter og et segregert boligmarked. Kommunene er selvsagt også avhengig av et godt forhold til boligbyggelagene og forsøker å unngå tildeling av borettslagsleiligheter til de mest vanskeligstilte i søkergruppen. 10% -regelen med kommunale so-



I vanlige borettslag kan en plassere enslige mødre og til en viss grad innvandrere, men ikke alkoholikere eller narkomane.

sialboliger i borettslag krever en «screening» av klientene. I vanlige borettslag kan en plassere enslige mødre og til en viss grad innvandrere, men ikke alkoholikere eller narkomane.

I området Saksarhaugen ved Fanatorget i Bergen fant en fram til en god løsning. Det ble bygd 2 mindre boligkomplekser med sosialt tilsyn og kontroll for sosialklienter som ikke kunne plasseres i van-

lige borettslag, mens kommunen kjøpte seg inn i noen borettslag for plassering av klienter som kunne fungere der. Dette boligstrøket /skolekretsen har på mange måter fått en ideell bostruktur. Opprinnelig hadde området en spredt eneboligbebyggelse, men med store tomtereserver som kunne bygges ut med et kjøpesenter og borettslag med blokker og rekkehus. Boligstrukturen har ca 1/3 eneboliger/småhus, 1/3 blokker og 1/3 rekkehus innenfor folketellingskretsen Steinsvik. Sosialboligene er godt innpasset i totalmiljøet. (Gustavsen 2002)

Poenget her er at kommunale utleieboliger for sosialklienter må spres i byområdet for å unngå at noen boligstrøk får et «stigma» knyttet til seg. Men det har etter hvert blitt altfor få slike boliger og det har vært økonomisk og sosialt vanskelig å få etablert slike boliger i typiske «Vestkantstrøk». Med økende innvandrerbefolkning i de store byene er et nytt boligbehov med nye integreringsoppgaver kommet i tillegg. Innvandringen har gjort det enda viktigere å få bedre tilgang på både kommunale og andre utleieleiligheter.

Fra kommunal planstyring til ekspedisjon av private planer

Fra 1945 til ut i 1980-årene var boligbygging et offentlig anliggende. «Gjenreisningsperioden hvilte på tre bein: offentlige myndigheters fortrinn på tomtemarkedet, en finansieringspolitikk med subsidierte lån til oppføring av boliger og prisregulering på omsetting av de subsidierte boligene» (Nordahl 2013 a).


Kommunale tomeselskaper var viktige aktører som sørget for oppkjøp av sammenhengende tomtearealer som ble tilrettelagt gjennom kommunal planlegging, regulering av tomter og investeringer i vei, vann og kloakk. Tomtene ble solgt til selvkost og i de større byene var det vanlig å prioritere boligbyggelagene ved tildeling av tomtearealer. Den sterke rollen kommunen hadde i tomtepolitikken og prioriteringen av borettslag, ble begrunnet i et tverrpolitisk ønske om å begrense bokostnadene. Den stigning i arealverdien som fulgte med urbanisering og tilflytting skulle tilfalle samfunnet og ikke tomteeier (Aase 1967). Men politikken ble

også sett på som rettfærdig for tomteselgerne; når kommunen kjøpte et større område, fikk grunneierne samme kompensasjon uavhengig av om arealet den enkelte solgte ble disponert til fellesområde, skoler eller boliger. Videre var politikken begrunnet med de dårlige erfaringene mange vekstkommuner hadde der private eide grunn og sto for utbyggingen; dette førte til store kommunale ekstrautgifter til arealkjøp og utbygging av skoler og andre kommunale tjenester. Bygningsloven av 1924 gjaldt bare for byer og noen tettsteder, Bygningsloven av 1965 hadde nettopp som formål å regulere den uregulerte boligbyggingen utenfor byene (Johnsen 1965). Den spredte og uregulerte utbyggingen førte til at kommunene fikk store ekstrakostnader i utbygging av infrastruktur, til skolebygging og for eksempel også til kloakkrensing og sikker vannforsyning. Et eksempel: etter kommunesammenslutningen mellom Bergen, Fana, Laksevåg, Åsane og Arna i 1971 var det ganske klart at de største tomtereservene lå i Fana. Men Høyrestyrte Fana hadde latt den private utbygging av eneboliger skje uten tilstrekkelig regulering med betydelig kloakkforurensning av Nordåsvatnet som resultat. En videre boligbygging måtte vente i over 10 år på samlelokkledning og renseanlegg. I ventetiden måtte boligbyggingen skje i Åsane i nord, som hadde vært forutseende nok til å investere i et tidsmessig kloakkanlegg. Men Åsane hadde lenge en elendig veitilknytning som medførte mange år med køkjøring for både bil og buss og dermed betydelige samfunnskostnader. Det kommunale tomteselskapet kom etter hvert på banen, men Bergen måtte slite med mange tidligere synder, særlig i de tidligere forstadskommunene.

En annen faktor som påvirket planstyringen var at det utover på 1970- og 1980-tallet skjedde en byspredning utenfor storkommunen Bergen til de nye omegnskommunene Os, Fjell, Sund, Lindås m. fl. Befolkningsutviklingen i storkommunen vokste nesten ikke på tross av store tilgjengelige arealer innen bygrensene. Dette var en generell tendens i hele landet i 1970- og deler av 1980-tallet. En grunn var bedre veier som økte det aktuelle pendlingsområdet (45 min reisetid). En annen grunn var at alle kommuner hadde fått en reguleringsetat som planla tomtefelt. En tredje viktig grunn var den sterke

utvidelsen av kommunale tjenester, hjemmehjelp og eldreomsorg som la grunnlag for spesielt kvinnelig sysselsetting i landkommunene (mennene pendlet i familiens bil til sysselsetting mer sentralt).

Kristiansand var fra 1945 til 1968 den av de store bykommunene som best hadde taklet en god tilgang på boligtomter med en styrt og sterk vekst i folketallet. I 1968 var sjefsarkitekt Yngvar John-

 *Kristiansand var fra 1945 til 1968 den av de store bykommunene som best hadde taklet en god tilgang på boligtomter med en styrt og sterk vekst i folketallet.*

sen, som hadde utarbeidet «kokeboka» for planlegging etter Bygningsloven av 1965 (Johnsen 1965) blitt reguleringsjef i Kristiansand og la fram utkastet til Generalplan. Han hevdet i et foredrag at byen kunne styre befolkningsutviklingen gjennom tomtepolitikken. Men det ble ikke slik. Kristiansand mistet styringsmuligheten fordi nabokommunene også nå var pålagt å utarbeide generalplaner og dermed nye boligfelt som førte til spredning av ny bosetting utenfor bykommunen. Dette ble ett av temaene i min doktoravhandling (Holt-Jensen 1986). Et eksempel kan trekkes fram: Iveland kommune i Øst-Agder hadde betydelig befolkningstilbakegang i 1960-åra. Men da kommunen måtte ansette en planlegger etter Bygningsloven kom i 1965, foreslo herredskassereren at de burde regulere et boligfelt på Vatnstraum hvor det var bygd en liten bedrift. Lokalbefolkningen rystet på hodet: «Ivelands unge vil bygge og bo på heimegarden!» Men boligfeltet kom og tomtene ble utlyst i Fædrelandsvennen og ble raskt solgt til unge familier fra Vennesla og Kristiansand. Folketallet steg raskt og nye felt med konkurransedyktige tomtepriser ble lagt ut. Dette gikk bra til midt på 1980-tallet. Da ble det problem å få solgt tomtene. Årsakene var sammensatte, men viktig var at kvinnene i kjernefamiliene ikke lenger ville ta til takke med en halvdagsjobb som hjemmehjelper og liknende jobber. Kvinners utdannelse økte og med det ønsket om interessante heldagsjobber som det var lite av i distriktskommunene. To i fulltidsjobb i en kjernefamilie med barn skaper en «tidsklemme» som

bedre kan løses når en bor sentralt i en by; langpendling blir en for stor belastning. Et annet forhold er at lokale sosiale tilbud i spredtbygde kommuner kan være dårlige, når en ikke har en sterk familietilknytning der. Kristian Aasbrenn (1986) har påpekt at «Flinke folk stainer itte på Rena», bygdenes problem er mangel på sosiale tilbud utover familie og friluftsliv.

Hva har så dette med kommunal tomtepolitikk og styring å gjøre? Jeg vil hevde at distriktkommunenes vekst på 1970- og 1980-tallet svekket ønsket om sterk styring av tomtepolitikken i de store byene. I starten av 1980-årene var «Oslo kommune bekymret for negativ befolkningsutvikling og tilhørende økonomiske problemer» (Barlindhaug & Nordahl 2005 s. 217), mens nabokommunene opplevde sterk tilflytting og vekst. Det ble viktigere å konkurrere med omegnskommunene om skattebetalere gjennom attraktiv privat utbygging. For å få dette til måtte en få til *fortetting* i eksisterende boligområder og en politisk strategi med samarbeid mellom kommunen, private utbyggere, nyoprettede bydelsstyrer og innbyggerne. Beregninger og stipulert utbyggingsgrad lagt fram i 1984 viste at det var mulig å bygge 70 000 boliger i Oslo innenfor eksisterende boligområder (Barlindhaug & Nordahl 2005). Fortetting ble også et slagord av miljøpolitiske grunner, spesielt fremmet i NAMIT-prosjektet (Næss 1992). I noen byer var fortetting blitt nødvendig av jordvernpolitiske grunner. Blant de store byene gjaldt dette Stavanger – Sandnes hvor jordvernet la streng begrensning på veksten utover Jæren og hvor oljeutviklingen medførte et eget press på byens boligmarked. Fortetting åpnet for en invitasjon til private grunneiere om å framlegge egne planer.

Så kom de tidlige 1990-årene hvor det, som påpekt tidligere, kom et dramatisk prisfall på boliger og reduksjon i kjøpekraften på grunn av høy inflasjon og høy rente. Svikten i etterspørsel etter nye boliger førte til at *kommunale tomteselskaper* som hadde investert i tilrettelegging av boligarealer brant inne med disse (Nordahl 2013 a). Fra departementshold ble kommunale boligbyggeprogrammer ikke lenger etterspurt og det var lite fokus på kommunenes tomtereserver (Kiøsterud 2005). Kommunenes aktive tomteutviklingspolitikk døde

ut! Dermed forsvant også det kommersielle poenget med å prioritere detaljplanlegging! Men den politiske interessen for fortetting var der. Mulige fortettingsarealer var imidlertid i stor grad i privat eie, ofte som små, spredte områder hvorav noen kunne brukes til «eplehagefortetting». Andre arealer var områder med nedtrappet industri og havneområder med private interessenter og hvor mer omfattende utbygging kunne skje. Dette var situasjonen når de store bykommunene igjen fikk rask befolkningsvekst; behovet for sterk kommunal styring og planlegging ble minst like viktig som på 1960-tallet. Men mange av virkemidlene for dette var svekket.

Tomtekjøp og detaljplanlegging var i stor grad overført til private. Kommunene har riktignok fortsatt en viktig oppgave i den overordnede planlegging gjennom utarbeiding av kommuneplaner hvor arealdelen er juridisk bindende og som reguleringsautoritet. Men Brochmann (2012) hevder at vi nå trenger å gi plan- og bygningsetaten mer makt for å løse utbyggingsbehovene i de store byene. Han påpeker at hovedarbeidet nå er saksbehandling av private planforslag som kommunen sier ja eller nei til.

de sitter i samme bil. Utbygger i førerretet med to hender på rattet og kommunen som passasjer med labben på håndbrekket. Noe som gir betydelig makt, men minimal påvirkning hva retning og veivalg angår» (Brochmann 2012)

Carlsen (2006) påpeker at i Bjørvika i Oslo er HAV (et datterselskap av Oslo Havn KF) og selskapet ROM (med opphav i Norges Statsbaner) de store

«Er det virkelig et havnevesens og et jernbaneselskaps oppgave å bedrive byplanlegging og bygging i den hensikt å tjene penger på geskjeften?»

grunneierne og har utropt seg selv til Norges ledende selskaper innen by- og eiendomsutvikling. Carlsen stiller spørsmålet: «Er det virkelig et havnevesens og et jernbaneselskaps oppgave å bedrive byplanlegging og bygging i den hensikt å tjene

penges på geskjeften?» (Carlsen 2006 s. 31). Boligene som blir resultatet er det ikke mulig for Ola og Kari Nordmann med vanlige inntekter å flytte inn i. Carlsen mener det er nødvendig og mulig å «utvide den sosiale boligbyggingens revir innenfor det markedsstyrte hegemoniets arena» og peker på en del interessante alternativprosjekter. Et av disse er Svartlamoen Boligstiftelse, Trondheim med nybygg av *kollektivhus*. (se også Støa 2009 for nærmere redegjøring for prosjektet). Men slike idealistiske tiltak drukner for tiden i de spekulative, private utbyggingsplanene.

Noen vil hevde at kommunale tomteselskaper og kommunal utbygging av infrastruktur var mer naturlig og nødvendig så lenge byutvikling og boligbygging skjedde på «jomfruelig» mark i byorganismens ytter-



Noen vil hevde at kommunale tomteselskaper og kommunal utbygging av infrastruktur var mer naturlig og nødvendig så lenge byutvikling og boligbygging skjedde på «jomfruelig» mark i byorganismens yttergrenser.

grenser. Det må innrømmes at det var lettere, og for kommunene også forbundet med mindre økonomisk risiko, å ta ansvaret for store utbyggingsfelt i byens randsoner, enn å ta på seg full styring i allerede utbygde områder hvor alternativet ofte er «fortetting». Men nettopp der er et sterkt overordnet grep nødvendig fordi slike områder gjerne består av et lappeteppes av eierinteresser som spriker i alle retninger. Et typisk eksempel er Mindemyren i Bergen, et sentrumsnært område med en rekke lavintensive service- og industriaktiviteter hvor det er stort potensiale for økt arealutnyttelse. Men det er vanskelig å tenke seg et privat og helhetlig reguleringsforslag som viderefører de ideskisser og visjoner som kommunen har presentert. Problemet er at noen grunneiere ikke er interessert i utbygging eller velger å sitte opå tomtereservene, mens andre har sterkt ønske om tett utbygging. Juridisk er det mulig å ekspropriere området på vegne av et kom-

munalt tomteselskap og gjennomføre en samlet plan. Dette kunne bli støttet opp med *grunnkjøpsobligasjoner* gjennom Kommunalbanken. Men praksisen ble etter hvert forlatt med ny lov om konsesjon i 2003 (Nordahl 2013 c). I Stortingsmelding 17 (2012- 2013) tar en imidlertid opp mulighetene for ekspropriasjon og urbant jordskifte. Konklusjonen formuleres vagt ved «å undersøke om ekspropriasjonsreglane kan forenklast» og «evaluere reglane for utbyggingsavtalar». I praksis har en nok mer eller mindre gitt opp sterkere kommunal styring av utviklingen i mulige fortettings-

områder som har bebyggelse og er eid av private eiendomsinteressenter. Men kommunene har i alle fall behov for en intensiv medvirknings- og planprosess hvor kommunens planfaglig ansvarlige tar styringen.

Jeg er enig med Brochmann (2012) når han hevder at boligproblemen i de store byene ikke kan løses så lenge private utbyggere er de som har «begge hendene på rattet». Det er et faktum at politikere, fagetater og institusjoner som boligbyggelagene og Husbanken har lagt ned sitt mandat som aktive retningsgivende aktører. OBOS, landets desidert største boligbyggelag har en prosjekt- og omsetningsstruktur som nå er ganske lik den som gjelder de store entreprenørselskapene (Orderud 2005).

Dette blir særlig et problem for de større byene, for unge og innvandrere som vil inn på boligmarkedet der og for tilbudet av sosialboliger som er og blir et byproblem. Norge står på grunn av sterk økonomisk vekst, økende befolkningsvekst særlig i de store byene og innvandring overfor boligpolitiske utfordringer som en ikke hadde tenkt på for 10 år siden. Disse utfordringene krever sterk politisk og planfaglig styring.

INTERNASJONAL ERFARINGSBAKGRUNN

Befolknings- og næringsveksten i Norge

Siden årtusenskiftet har folketallet i Norge vokst hurtigere enn i andre land i Nord-Europa. Siden 1990 har folketallet økt med ca. 800 000 slik at vi nå er blitt 5 millioner. Det henger dels sammen med at fødselstallene er høyere enn dødstallene, som igjen skyldes at vi har høyere fødselsrater enn resten av Europa, og fortsatt økende levealder. I snitt føder nå hver kvinne i Norge ca. 2 barn, som riktignok knapt er nok til at folketallet opprettholdes på

samme nivå på lengre sikt. Vi har fortsatt en såkalt naturlig tilvekst, men den sterke veksten de siste tiårene ville ikke vært mulig uten en betydelig *innvandring*. Mange tenker at innvandrerne først og fremst kommer fra Pakistan, Irak, Tyrkia og andre muslimske land, men siden tusenårsskiftet har hovedtyngden av innvandrere kommet fra Europa, fra Polen, Litauen og Sverige. Men innslag av fremmedkulturelle skaper nye kultur- og boligpolitiske utfordringer, spesielt fordi det i meget stor grad er en utfordring for de større byene og særlig

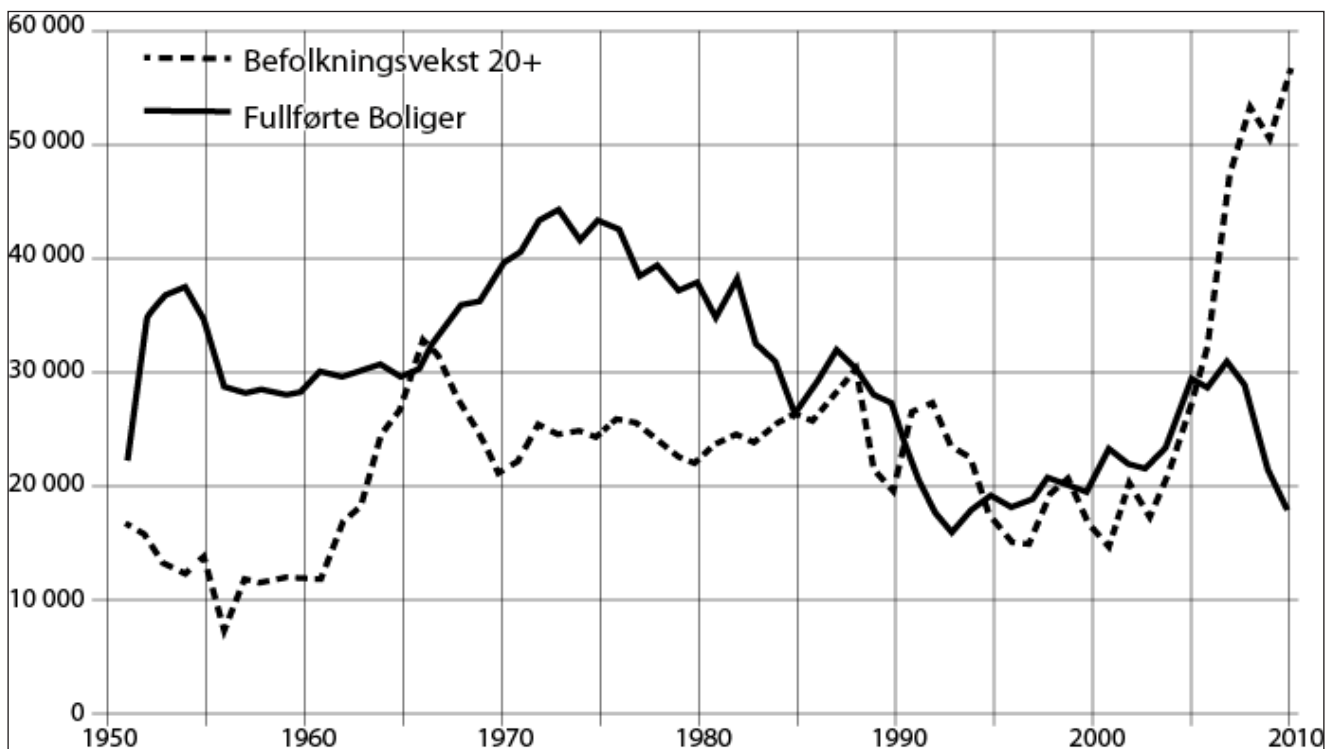


Fig 2. Årlig befolkningsvekst i alder over 20 år, og boligbygging 1950 – 2010. (Basert på Nordahl 2013)

for hovedstaden. **Fig 2**, hentet fra Nordahl (2013 a) viser at selv på landsbasis er det et betydelig etterslep i boligbygging i forhold til veksten i innbyggertall over 20 år; i de store byene er etterslepet betydelig større.

I *Oslo-området* er det fortsatt stor befolkningsvekst i kommunene rundt byen, og særlig i «Ytre Ring Nord» dvs. Gardemoområdet. Men befolkningsveksten i Oslo kommune er enda større, slik at *byens andel av regionens folketall vokste* fra 40,7% i 2002 til 42,2 % i 2012! Denne veksten skyldes for 46% vedkommende fødselsoverskuddet (ung befolkning) og for 50% vedkommende netto innvandring fra andre land. Bare ca. 5% skyldes netto innflytting fra resten av landet, noe som tyder på at mange flytter ut etter endt utdanning og mange som ønsker enebolig flytter ut til omegnskommunene. Innvandringen betyr mye, men det har skjedd en markant endring i sammensettingen etter årtusenskiftet. Innvandringen til Oslo fra Asia-Afrika øker fortsatt noe, men det er ingen prosentøkning 2002-2012. Det er nå en ubetydelig innvandring av pakistanere. Derimot har innvandringen fra EU økt fra 2% til 14 % per år. Men på grunn av tidligere innvandring utgjør de fremmedkulturelle fra Asia og Afrika i alt 21% av befolkningen i Oslo, mens innvandrere fra EU-land utgjør 9%. Hovedproblemet er konsentrasjonen av innvandrere – hvorav en økende andel er barn av de som kom på 70- og 80-tallet – fra Asia og Afrika i noen bydeler (Grønland, Enerhaugen og Nedre Tøyen) hvor de utgjør mellom 30% og 40 % av folketallet og en enda større andel blant skolebarna. Innvandrere fra EU-land er langt jevnere spredt i byen (Statistisk Sentralbyrås innvandrerstatistikk 2012).

Innvandringen og optimismen som fører til at vi setter flere barn til verden, skyldes flere forhold. Men viktigst er den økonomiske utviklingen og sysselsettingsveksten som har gitt oss den laveste arbeidsledigheten i Europa. Siden 2005 da den

«rød-grønne» regjeringen tok over, har sysselsettingen økt med 300 000 flere arbeidsplasser hvorav 2 av 3 i den private sektor. Det er bemerkelsesverdig at vi, med vårt svært høye kostnadsnivå, klarer å opprettholde en industriell eksportvirksomhet også utenom eksporten av olje og gass. Dette må skyldes at vi har hatt en heldig hånd med vår økonomiske politikk generelt og petroleumpolitikken spesielt. Det har skjedd en stadig sterkere norsk overtagelse av alle ledd i og teknologiske utvikling av petroleumsvirksomheten. Det at staten er en dominerende eier i tunge selskaper innen sektoren gir en stabilitet og et bolverk mot spekulantraider. Dette er klart en betydelig fordel for langsiktighe-

ten. En annen vesentlig fordel er vår «flate bedriftskultur» i næringslivet og samarbeidsklimaet mellom arbeidstakerorganisasjoner, arbeidsgiver-

organisasjoner og staten.

Arbeid, helse, utdanning og små sosiale forskjeller er fire hovedpillarer i vårt velferdssamfunn som nesten alltid dominerer den politiske debatten. Men hva med bolig? Majoriteten i Norge har svært gode boforhold. Antall personer per bolig sank fra 2.2 i 2000 til 2,1 i 2011, men i Oslo var det noe økende «trangboddhet» ved at antall personer per bolig økte fra 1,8 til 1,9 (Bettum 2012). Norge og Danmark har verdens høyeste boligstandard målt i gjennomsnittlig antall rom per person. Inklusiv kjøkken (men fra regnet bad) har hver norsk bolig 2.24 rom per person, i Danmark er tallet 2.20. I tillegg er 2/3 av alle norske boliger eneboliger, rekkehus eller terasserte boliger og her bor 81 % av befolkningen. Dette sier selvsagt ikke alt, antall rom per innbygger kan jo dreie seg om små rom; men norske gjennomsnittsboliger er store. Litt avhengig av hvordan en regner kan en sette gjennomsnittlig antall kvadratmeter bolig per person til 55 kvm. Det innebærer at mange 1 og 2 persons husholdninger har store boliger. De fleste har det bra. Dette gjelder først og fremst boligeiere som nyter godt av lav rente og veldig fordelaktig boligbeskatning i forhold til andre land.



Arbeid, helse, utdanning og små sosiale forskjeller er fire hovedpillarer i vårt velferdssamfunn som nesten alltid dominerer den politiske debatten. Men hva med bolig?

Boligsektoren som «velferdsstatens vaklende pilar»

Likevel framstår den norske boligsektoren som «velferdsstatens vaklende pilar» hevder Langford & Nilsen (2011). De påpeker at ca 7 % av den norske befolkningen bruker over halvparten av disponibel inntekt på å bo, og at dette er en andel som ikke har endret seg siden 2001. De påpeker også at leietakere som gruppe har klart høyere boutgifter enn boligeiere. Og på tross av vår gode nasjonaløkonomi har vi 1,27 bostedsløse per 1000 innbyggere, og 2,36 bostedsløse per 1000 innbyggere i storbyene. Dette er mer enn i de andre nordiske landene, som er de det er mulig å sammenlikne med statistisk. En nasjonal strategi mot bostedsløshet ble satt i gang 2005-2007. men i strategiperioden «økte tallet på bostedsløse i Norge fra 5500 til 6100 personer (Dyb 2013; 268). Langford & Nilsen (2011) påpeker at den reviderte europeiske sosialpakten, som Norge har ratifisert, inneholder en bestemmelse om retten til bolig, men at dette IKKE er inkorporert i norsk lovgivning. De bostedsløse utgjør det nederste skiktet i befolkningen i de større byene.

Mer og mer ser vi at det er boligsituasjonen i de større byene som må komme mer i fokus. Statistisk Sentralbyrå's befolkningsframskrivninger gir fortsatt sterkt befolkningsvekst i landet sett under ett, men med en betydelig større prosentvekst i de større byene. Boligbehovet er beregnet for alle landets kommuner fram mot år 2020 (Prognose-senteret 2011). For et scenario med middels befolkningsvekst (som er det en regner som mest sannsynlig) må det bygges 38 000 nye boliger hvert år om en også skal dekke opp for nødvendig sanering. I 2011 ble det bare bygd 30 000 boliger. Tallene blir langt mer alarmerende når vi ser på de store byene. Bare i Oslo må det bygges 7 000 boliger per år for å holde tritt med den forventede befolkningsveksten. Per i dag bygges det ca 4 000 boliger i Oslo (Nystad intervju i Plan 1/2012). I et boligbilag til Aftenposten (Ly-

num m.fl 2011) vises det til framskrivninger som kan gi Oslo 200 000 flere innbyggere og at det vil være behov for 100 000 nye boliger. Med dagens byggetempo vil «halvparten stå uten bolig». Og ny boligbygging skjer nesten bare i Oslo Øst. Det skyldes delvis at tilgjengelige arealer er større i Oslo Øst, men også, som påpekt av Bjørn Erik Øye i Prognose-senteret, at folk i Oslo Vest «trekker stigen opp etter seg» og stopper omregulering og fortetting gjennom «not in my backyard» (NIMBY) aksjoner. Kvadratmeterprisen på boliger i Oslo Vest antas å øke til i overkant av 90 000 NOK i løpet av en femårsperiode, som vil være omtrent det dobbelte av det som forventes i Oslo Øst. I gjennomsnitt for byen må en regne med ekstremt høye boligpriser og økende forskjeller mellom øst og vest. Likevel hevder ordfører Fabian Stang i samme nummer av Aftenposten at han «vil ha en by for alle», og håper at økt boligbygging i Oslo Øst vil føre til lavere priser som gjør det mulig for «folk flest å kjøpe». Alt tyder på at dette er et «drømmescenarie» som bare kan virkeliggjøres om en klarer å flytte tunge serviceinstitusjoner ut av Oslo til mindre byer som Lillehammer eller Tønsberg! Dette skyldes at Norge er blitt et postindustrielt samfunn hvor sekundær- og primærnæringene som i 1950 sysselsatte 64% av yrkesbefolkningen nå beveger seg nedover fra 25 til 20%. All vekst skjer i kvartær- og kvintærnæringene. Selv om IKT gjør det mulig å jobbe i noen av disse næringene utenfor storbyene tyder alt på at unge i de

nye næringene ser nærkontakten i de store byene som nødvendig.

Bergen er i samme situasjon som Oslo. Byspredningen utenfor by-

kommunen preget 1970-og 1980-åra med liten økning av folketallet i byen; i 1990 hadde det ennå ikke passert 215 000. Men i de siste tiårene har veksten i Bergen vært meget rask. I 2001 passerte byens folketall 231 000 og var i 2012 kommet opp i 265 000 (50 000 mer enn i 1990). Det er forventet en vekst på 80 – 100 000 i de neste 30 årene. Plansjef Mette Svanes (samtale 23.10.12) mener det vil være



For et scenario med middels befolkningsvekst (som er det en regner som mest sannsynlig) må det bygges 38 000 nye boliger hvert år om en også skal dekke opp for nødvendig sanering. I 2011 ble det bare bygd 30 000 boliger.

behov for bygging av 45 000 – 50 000 nye boliger i Bergen for å dekke opp behovet. Et scenarie presentert av konsulentfirmaet Berrefjord og Tommasen antyder at folketallet i Bergensregionen om 17 år kan komme opp i 500 000! (Leder i Bergens Tidende 27.10. 2012).

Prognosesenteret (2011) har utarbeidet scenarieanalyser av boligbehovet i Norge for perioden 2010 – 2020 ut fra tre ulike prognoser for befolkningsutviklingen. Middels-scenariet antas å være mest realistisk og bygger på middels fruktbarhet, middels levealder, middels innenlandsk mobilitet og middels netto innvandring, egentlig en utvikling i tråd med det som nå er trenden. Men vel så viktig er endringene i aldersstrukturen med betydelig vekst i befolkningen over 65 år. Undersøkelser av boligpreferanser tilsier at en betydelig del av befolkningen vil flytte fra enebolig til leiligheter i framtida, og at en økende andel av de eldre aldersklassene ønsker å bo mer urbant. Prognosesenteret (2011) mener at det er betydelig avvik mellom strukturen i den boligmassen vi har nå og det som

skulle tilpasses boligønskene framover. Det hevdes at det er en *underdekning på nesten 237 000 leiligheter*, men en overdekning på ca 340 000 eneboliger og småhus. Over- og underdekningen korresponderer ikke med de geografiske bostedspreferansene. Underdekning er det først og fremst i storbyene.

Dette slår også nå tydelig ut i veksten i boligprisene. Boligprisveksten 2007 – 2012 var 30% i Oslo og Trondheim og hele 50% i Stavanger (Bergens Tidende 2.11.2012). Stavanger har nå så sterkt økende boligpriser at det blir stadig vanskeligere å skaffe lærere til kommunens skoler. Intervju med lærerskoleelever i Stavanger i NRK 3.11.2012 bekrefter at de fant det umulig å søke jobb i byen på grunn av boligkostnadene. BT (2.11.2012) gjør et nummer av at prisveksten i Bergen 2007 -2012 bare var på 17% og mener dette skyldes framsynt planlegging med blant annet bygging av Bybanen og fortettingsprosjekter med leiligheter langs denne og langs sjøfronten. Forklaringen på forskjellene mellom byene er neppe så enkel, men i alle tilfelle er veksten i salgpris på boliger i de større byene

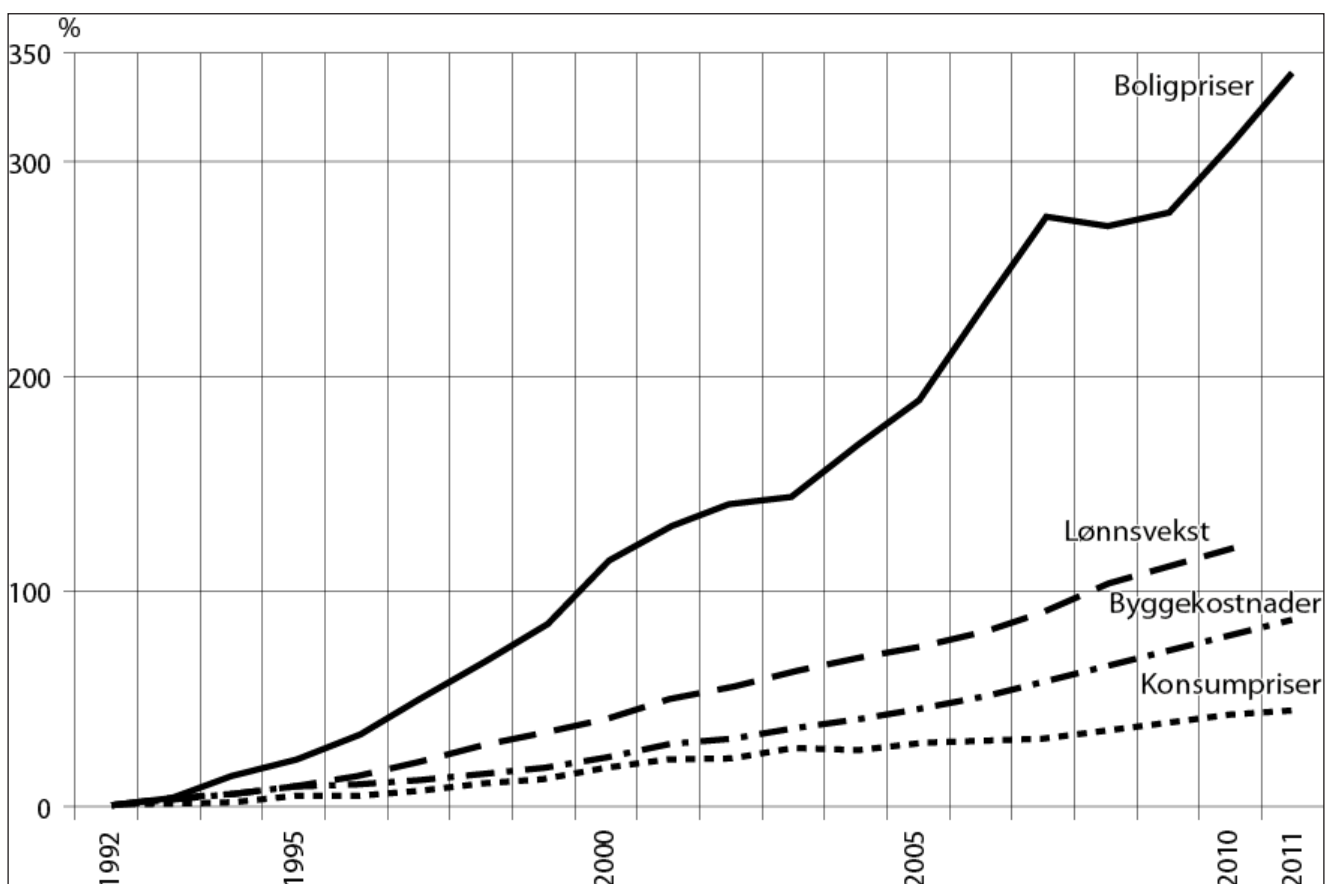


Fig 3. Vekst i boligpriser i forhold til lønnsvekst, byggekostnader og konsumpris. 1992 – 2011. (Basert på www.dinepenger.no/ Boye 2013)

langt over veksten i byggekostnader. Det er mange utbyggere som henter inn stor profitt på boligprosjekter i byene.

Fig 3, (basert på Boye 2013) viser at mens konsumprisindeksen 1992 – 2012 økte med 48%, byggekostnadene med 95% så økte boligprisene på landsbasis med 369% (justert for inflasjon ifølge SSB med 216%)! Boligprisene økte altså 2-3 ganger mer enn byggekostnadene! I de større byene er byggekostnadene en god del større enn landsgjennomsnittet på grunn av blant annet høyere tomtepriser og teknisk tilrettelegging. Men et hektisk marked og raskere omsetning gir også betydelig inntjening og profitt for de tre typene bedrifter som har hver sine roller i den markedsbaserte boligbygging: *eiendomsutviklerne*, *boligbyggerne* og *boligselgerne* (Nordahl 2013 c).

Boligtilbudet i de store byene må stå i fokus i årene framover

Kvadratmeterprisene på bolig korrelerer mer og mer med høy sentralitet eller sentralitet i forhold til knutepunkt i effektive kollektivtransportnett. For et par tiår siden var det mulig å få tak i en rimelig leilighet eller oppussingshus i Bergen sentrum. Dette er ikke lenger mulig. Sentrum har en egen attraktivitet dersom omgivelsene er rimelig støyfrie og trygge. Noen boligforskere har prøvd å gjøre prisberegninger som sammenlikner sentralt beliggende bolig med bolig i omegnskommuner koblet med transportkostnader. Det kan da godt være at en kan få bedre bomiljø og lavere total kostnad ved å «flytte ut av trengselen». Men egentlig blir dette en akademisk lek som ikke tar hensyn til folks hverdagsliv, eller det som i en engelsk undersøkelse fra London kalles «*the secret life of cities*» (Jarvis, Pratt & Wu 2001). Forskerne foretok dybdeintervjuer med familier i ulike deler av byen fokusert på fire faktorer: arbeid, bolig, transportforhold og «sosial reproduksjon». Den siste faktoren omfatter alt det som er familiens aktiviteter utenom det å bo og arbeide: fritid, innkjøp, familiekontakter, barns skole og barnehage m.v. Det koker ned til at det er strukturen i familiemedlemmenes tidrom-budsjett, eller «tidsklemma», som blir avgjørende ved viktige familiebeslutninger om bosted.

Men det samme er også avgjørende for de daglige beslutninger om bruk av transportmidler, innkjøp, sosial aktivitet m.v. Millioner av enkelthandlinger skaper byens liv. Dette er det ikke mulig å få inn i regresjonsanalyser.

Det var stort sett kjernefamiliehusstander som ble intervjuet. Og da kom det fram hvordan de enkelte familier måtte organisere hverdagen. Når både mor og far var i arbeid var en avhengig av å bo sentralt og i tilknytning til kollektivknutepunkter. Viktig var også lokal skole og barnehage eller at en hadde besteforeldre nær ved som kunne ta seg av barna. En vesentlig faktor er utviklingen i arbeidslivet som går mot mer og mer fleksibilitet med kveldsarbeid, helgearbeid m.v. Det betyr at moderne, urbane familier ikke har friheten til å velge mellom bolig «utenfor trengselen» og bolig i byen. Hvis både mor og far er høyt utdannet og ønsker heldagsjobb, er bolig i byen nærmest en «must».

Men samtidig blir to inntekter nødvendig for å klare å få en eierbolig i byen. Ellers ender en opp som en har gjort i London, hvor folk med middels inntekt ikke har mulighet til å bo innenfor grøntbeltet som omgir byen. Parallellen til Oslo vil være ikke å ha råd til å bo innenfor «Markagrensen». Og for Stavanger er, som nevnt over, denne problemstillingen blitt akutt for unge lærerfamilier. For de som må flytte ut fra byene er ikke to inntekter i attraktive byjobber mulig, *en* må være «hjemmeværende» eller få en jobb ved bostedet. Lærere og sykepleiere har muligheter for å få jobber i distriktkommunene, men det kan bety mangel på søkere til slike jobber i byene.

Danielsen (2005) påpeker at det trass høy videreflytting aldri før har bodd flere personer i familiefasen i byer enn nå. Hjorthol & Bjørnskau (2005) trekker særlig fram de *praktiske* årsaker til at bykjernene er blitt mer attraktive. Det har skjedd en bedring av bomiljøet i indre by og forstedene oppfattes som mindre attraktive for familier. Indre by er imidlertid blitt de velutdannendes område og det skjer det en har kalt *gentrifisering*; det som før var det saneringsmodne Grünerløkka på Oslo indre østkant er blitt attraktivt bomiljø for unge, velutdannede norske som trives i nærheten til sentrum og i et multikulturelt restaurant- og varehandelsmiljø. Men fremmedkulturelle innvandrere som var

konsentrert i Indre Øst er i stor grad flyttet ut til drabantbyene i Groruddalen og Oslo Sørøst.

Det er mange grunner til at vi ikke kan spre bybefolkningen tynt utover. Den første er det vi har beskrevet over; unge, moderne familier med to fulltidsarbeidende ønsker å bo slik at «*tidsklemma*» blir minst mulig, dvs. for de fleste vil det være sentralt om en har jobb i byen.

Den andre grunnen er *endringer i familiestrukturen og livsformspreferanser*. Nytt i utviklingen av bostedspreferanser er at eneboliger ikke lenger står «øverst på ønskelista»; det er en økende andel familier som ønsker å bo i leiligheter, gjerne sentralt i byen (Prognosesenteret 2011). En viktig årsak er den økende andelen en-personhusholdninger med en urban livsstil. En annen svært viktig faktor er befolkningsveksten i alderen 65+ som vil bytte enebolig i byens ytterområder med leilighet sentralt. Disse nye urbane befolkningsgruppene bidrar samtidig til økende etterspørsel etter «fritidsboliger» i form av hytter på fjellet, ved sjøen eller ved Middelhavet. Dette er også et resultat av det «post-industrielle samfunnet». Å ha en praktisk leilighet tett på byens attraktiviteter og kulturliv kombineres med fritid eller PC-basert arbeid deler av året tettere på naturen! Færre ønsker seg enebolig med hagestell som krever nærvær mye av sommersesongen.

Den tredje grunnen til utvikling mot «kompakt by» er *innvandringen* fra utlandet. Selv om noen bygdesamfunn har klart å integrere innvandrere

Den tredje grunnen til utvikling mot «kompakt by» er innvandringen fra utlandet.

bedre enn mange byer (eksempel: somalierbosettingen i Vinje, Telemark), foretrekker innvandrergruppene å bosette seg i de større byene hvor det er mulig å skape ens egne kulturfora. Dette skaper selvsagt også helt spesielle utfordringer for de store byenes skole-, kultur- og boligpolitikk, utfordringer vi er nødt til å ta alvorlig.

En fjerde faktor og utfordring i de store byene er opphopningen av *sosialklienter* og *bostedsløse* i byene; noe som er umulig å unngå om en ikke vil tvangsflytte folk.

Et positivt resultat av bostedsveksten i sentrale byområder er *miljømessig*; så lenge vi ikke klarer å flytte ut arbeidsplasser til tettsteder i distriktene vil «kompakt by» bedre kunne motvirke bl.a. global oppvarming enn spredt utbygging. Moderne leilighetsbygg kan bygges slik at de nærmest blir «passivhus» med minimalt energiforbruk. Men klimagevinsten kan, med vårt forbruksmønster, lett spises opp ved energikrevende luksushytter på fjellet eller flyreiser til eksotiske feriemål!

De geografiske endringene i storbyenes areal- og boligstruktur.

Tilgangen på tilgjengelige arealer for boligbygging står sentralt i dagens debatt om boligforsyningen i de store byene. Men få har analysert dette i forhold til de funksjonelle endringene som har foregått i byenes geografiske struktur de siste tiårene. Mitt utgangspunkt her er noen personlige erfaringer. På 1970-tallet var jeg representant i Bergen Bystyre, leder for Miljøutvalget og sporadisk innom Formannskapet. En gjengangersak i Formannskapet den gang var søknader om *bruksendring av boliger i sentrum til kontor eller forretningsdrift*. I dag går utviklingen i motsatt retning; eksempelvis er flere av Universitetets kontorbygg på Nygårdshøyden tilbakeført til sin opprinnelige funksjon, nemlig boliger. Vi kan i Bergen tidfeste skiftet til 1974. Da omgjorde Bystyret den vedtatte sanering av Marken som forutsatte riving og bygging av et moderne sentrumsområde med kjøpesenter, hotell og kontorer. Grunnen var at behovet for utvidelse av sentrumsfunksjonene ikke var til stede, det ble for dyrt for byen å sanere Marken (Holt-Jensen 1973). I stedet ble en bevarings- og fornyingsplan vedtatt. Den innbar at den lave utnyttingsgraden og trehusbebyggelsen med boliger ble videreført. På denne tiden fikk Institutt for geografi ansvaret for «Forskningsprosjektet Bergen Sentrum», som analyserte hvilke funksjoner i byen som burde ligge i sentrum og hvordan utbyggingen av bydelssentra burde foregå (Helvig & Hageberg 1977). I starten av 1970-årene var det bare Nesttun utenfor Bergen sentrum som hadde karakter av et bydelssentrum. Men tiårene etter medførte vekst i en rekke bydelssentra, hvorav noen ikke var planlagt (Lagunen).

Private initiativ og utbygginger kom i stor grad til å prege utviklingen. I tillegg til kjøpesentra ble det lagt ut store nye arealer for «industri» på Sandsli, Kokstad og i Åsane. Egentlig industri ble det imidlertid ikke så mye av, men i stor grad arealkrevende handelsvirksomheter som møbelforretninger (IKEA etc) og bilforretninger. Ut til «industriarealene» i forstedene flyttet også avistrykkeriet til BT og større bakerier, virksomheter som var avhengig av god transporttilgjengelighet og produksjon på ett plan. Resultatet var at forretnings- og industrikjernen i Bergen sentrum «skrumpet inn». Utflyttingen av arealkrevende virksomheter førte til en mindre, men aktiv sentrumskerne og en overgangssone omkring denne hvor det var vanskelig for publikumsrettede virksomheter å overleve. Skipsverftene både i Oslo og Bergen hadde vært betydelige arbeidsplasser sentralt i byen, nedleggelsen frigav store arealer for nye funksjoner. Aker Brygge, Bjørvika, Solheimsviken er blitt viktige arealer for ny virksomhet, blant annet boliger.

Dette er mer eller mindre utviklingen i alle større byer. I Kristiansand sentrum er den gamle handlegaten Markens gate blitt gågate, men en betydelig del av regionens handels- og servicevirksomhet foregår nå i Sørlandsparken på grensen til Lillesand, som opprinnelig var tenkt som industriområde. Sentrumsfunksjonene endres sterkt, men bysentraene er fortsatt det mest tilgjengelige området i byen for persontransport og har fortsatt en betydelig konsentrasjon av arbeidsplasser. Det blir dermed det mest attraktive bostedsområdet for toinntektsfamilier. Fra sentrum er det også enklere å nå arbeidsplasser i bydelssentraene enn om en må forflytte seg fra bolig i ett forstadsområde til et annet; tverrforbindelser mellom forstedene er normalt dårlig utviklet. Hvilke utfordringer gir dette for boligpolitikken i de store byene?

Det første er at vi må regne med et fortsatt sterkt press på boligprisene i sentrale deler av byene; det er urealistisk at personer med arbeid i byene vil «flytte på landet». Pendling på kryss og tvers i byområdet blir urealistisk først og fremst på grunn av «tid-rom-budsjettet» innen den enkelte familie og dårlig utbygde kollektivruter mellom forstedene.

De beskrevne endringer i arealfunksjonene i byene innebærer at boligutbyggingen i økende grad

må skje innen allerede utbygde områder; områder i «overgangssonen» hvor virksomheter er nedlagt eller hvor en utflytting er ønskelig. Dette er komplisert byutvikling og planlegging på grunn av de mange ulike aktørene og grunneierne. Hvis en overlater dette til «markedets frie spill» blir resultatet bygging av høykostboliger á la Aker Brygge. Det betyr også at de som i størst grad burde få sentralt beliggende boliger ikke har råd til etablering der. En viktig gruppe blant de som flytter til dyre sentrumsleiligheter er par opp mot pensjonsalderen som har gjennomført boligkarrieren via eneboliger i ytterområdene, men som ønsker seg lettstelt sentrumsbolig når barna har forlatt «redet». En annen gruppe er personer med høy inntekt og fleksibel, internasjonal eller IKT-basert arbeid. Disse har nok en «tidsklemme», men av en helt annen karakter enn gjennomsnittsfamilier med to vanlige inntekter og dårlig råd til bil. En tredje gruppe som flytter til bysentraene er studenter, men da i hovedsak som leietakere i *bokollektiver* med høy samlet leie.

A-og B-lag på byenes boligmarked

En rekke avisoppslag forteller om toinntektsfamilier med godt over 500 000 i årsinntekt som ikke har mulighet for å bli boligeiere i sentrale bystøk. Aftenposten (Boligbilag 6.10.2011) påpeker at «drømmen om å kjøpe et eget sted å bo er fjern fra mange ferskinger på boligmarkedet». Mange velger å leie. Men selv om kravet til egenkapital ikke er like stort i leiemarkedet tar leieprisene så stor del av midlere inntekter at det er nesten umulig å spare opp det som trengs for å komme inn på eiermarkedet. Det utvikler seg raskt et A- og et B-lag blant unge som vil inn på boligmarkedet: A-laget er de som har foreldre som kan skyte inn en grunnkapital, B-laget er de mange som ikke har rik familie. «Leiemarkedet er for dumme», mens eiere og utleiere innkasserer så godt som hele den statlige subsidepotten til boligformål (Kristoffersen 2011). Leder i Sosialistisk Ungdom Andreas Halse sier i et innlegg i Aftenposten 31.7.2012 at «måten dagens boligmarked fungerer på er den største systematiske overføringen fra fattig til rik vi har sett siden systemet med husmenn og pliktarbeid ble

opphevet». Det kan være positivt at flere blir eiere av sin egen bolig, men i de store byene blir dette mer og mer vanskelig for vanlige folk, på tross av *startlån* og *bostøtte*. Særlig problematisk er det dersom du skal flytte fra en utkantkommune til Oslo; «om du sel huset ditt i Granvin kan du ikke kjøpe deg inn i bustadmarknaden i Oslo eller Stavanger (Langeland 2012).

Infrastruktur og fortetting; drabantbyenes utvikling

Et viktig forhold i byene er eksisterende infrastruktur. Sentrumsområdene har normalt hatt en vel etablert skolestruktur. I 1990-åra gjennomførte vi en større undersøkelse på Landås i Bergen, som er et sentralt beliggende område i Bergensdalen innenfor det som var bygrensen inntil 1971 (Johnsen & Holt-Jensen 1991, Johnsen 1992). De mest sentrumsnære områdene var bygd ut i mellomkrigstiden, men mesteparten av utbyggingen kom i 1950- og 1960-åra. I hovedsak kan vi karakterisere Landås som «Bergens første drabantby». På grunn av boligmangelen fikk også områdene på fjellsiden mot Ulriken, som opprinnelig var avsatt til småhus og eneboliger, flerfamilieboliger i form av rekkehus, firemannsboliger og en del blokkbebyggelse. Utbyggingen ble «fortettet» alt fra starten. Unge familier flyttet inn og skolene som kom ble overfylte og måtte, tross klasserom i brakker, også ha ettermiddagsundervisning. Barnehager som var innbakt i planene ble ikke bygd. I 1980-åra var situasjonen en helt annen; nedlegging av minst en av skolene på Landås var stadig på kommunens sakskart. Samtidig kom en kommuneplan for Storkommunen i 1988 og ett av de sentrale politiske vedtakene var «fortetting i allerede utbygde bydeler», dvs. Landås. Men kommuneplanen gav ingen retningslinjer for hvor og hvordan fortettingen skulle skje. Store deler av Landås hadde foreldede reguleringsplaner som ikke gav god nok sikring av grønne fellesarealer (Johnsen 1992). Og det var nettopp slike arealer og en del store villatomter med gamle hus de private utbyggerinteressene grep fatt i. Bydelsutvalget fikk problem med å være et «nei-utvalg» med protester som ikke ble fulgt opp av Bystyret. Bydelsutvalget stilte dermed krav om

en «*Bydelsplan*», og etter lokalt studiearbeid (Johnsen & Holt-Jensen 1991) fikk en tilslutning til dette. Kommunalavdeling Byutvikling la fram en bydelsplan med flere underutredninger i «arkitektonisk stedsanalyse» m.v. (Planavdeling Sone Vest 1994). Det var en god og informativ arealbruksplan som fikk tilslutning både i bydelen og Bystyret. En hovedkonklusjon var at fortetting var mulig, og arealer egnet for dette ble angitt. Men Bydelsutvalget hadde også ønsket en *sosial plan* med styring av hva slags boliger som burde komme i gjenværende lommer for utbygging. De private boligmarkedsaktørene ønsket imidlertid bygging av småleiligheter og eldreboliger som man mente det var et marked for. Eldreboliger i regi av kommunen og menighetene var det klart behov for, og det kunne frigjøre boliger for yngre familier. Bydelsutvalget fikk stoppet bygging av et kjøpesenter ved foten av Nattlandsfjellet og i stedet bygd et sykehjem med tilknyttede eldreboliger der. En fikk også med knappst mulige flertall stoppet salg av nedlagte Ulriken Ungdomsskole; det største bygget ble ombygd til eldreboliger og resten fungerer som avlastningsskole og bydelscenter. Satsing på nye småleiligheter kunne imidlertid føre til skolenedleggelse og dårlig utnyttelse av kommunal infrastruktur. Følgelig burde gjenværende fortettingsarealer bygges ut med større leiligheter for familier med barn, også fordi mye av blokkbebyggelsen fra 1950-tallet besto av små treromsleiligheter på i underkant av 80 m² boareal. Våre undersøkelser hadde vist at disse blokkleilighetene ble brukt av unge familier som «trampoline» for videreflytting til større boliger i ytre bydeler før barna begynte på skolen. Skolene var lenge utsatt for nedlegging, men i liene opp mot Ulriken og i området som ble utbygd i mellomkrigstiden har det vært mulig gjennom private tilbygg og ombygginger å fremskaffe større familieleiligheter. Med bortimot full barnehagedekning og nærheten til sentralt beliggende arbeidsplasser er bydelen blitt attraktiv med stadig stigende boligpriser. De mest attraktive boligene har også fått en *gentrifisering*, selv om det fortsatt er i bibehold en god sosial blanding i bydelen. Den sosiale blandingen skyldes at utbyggingen fra 1950- og 1960-åra som preger området, skjedde med husbanklån som begrenset boligstørrelsen og førte til

svært begrenset bygging av eneboliger. Og skolene er ikke lenger truet av nedlegging. I 2013 viser prognosene sterkt økende barnetall i denne delen av byen.

Dette eksempelet har trekk som vi også gjenfinner i etterkrigsboligbyggingen i andre byer. Landås skiller seg imidlertid noe ut fordi bare deler av området har karakter av *drabantby* som i mer typisk form knyttes til Lambertsæter og Stovner i Oslo, eller til Fyllingsdalen og Loddefjord i Bergen. Drabantbyene var et svar på boligmangelen og utbyggingen skjedde i form av lavblokker, men også høyblokker fra 1950-årene til ut på 1970-tallet. Parallelt med at storbyene mistet mye av sin vekstkraft i 1970-årene kom også kritikken av drabantbyene. I 1975 kom en rekke artikler med fokus på negative sider ved barns oppvekst på Stovner. Søkelystet ble rettet mot den «samfunnsplanlegging som tillater at hele bydeler kan bygges og tas i bruk uten hensyn til elementære betingelser for menneskelig tilværelse» (Gammelsrud 1975). Særlig ble høyhusbebyggelsen kritisert med den typiske karikaturtegningen av Per i sandkassa som roper opp mot mamma i 7 etasje: «mamma jeg skal tisse!». Et nytt planleggerslagord ble «tett og lavt»; atriums- og rekkehus som kom til å prege mange nye «drabantbyer». Endring i plantenkning kan også knyttes til markedsanalyser som viste at eneboligrømmen var målet for et flertall av bolig-søkerne som alt hadde kommet inn på Eiermarkedet i blokkborettslag.

Men nylig har Hansen & Brattbakk (2005), på grunnlag av analyser av 22 områder i Oslo, 9 i Bergen og 10 i Trondheim, stilt spørsmålet: «Drabantbyen, bedre enn sitt rykte?» De bruker ulike kriterier for å måle boligområdenes *attraktivitet*, blant annet omsetningsprisene ved salg. Undersøkelsen, gjennomført i 2003, viste at det var betydelige forskjeller i omsetningsprisene mellom drabantbyene, selv om store deler av dem var de minst verdsatte i storbyenes boligmarked i 2003. En følge av dette har vært at disse boligområdene har blitt attraktive for de delene av befolkningen som har minst kjøpekraft. For en stor del gjelder dette *innvandrerbefolkningen* som nettopp derfor er blitt konsentrert i disse drabantbyene. Men likevel er mange

drabantbyer bedre enn sitt rykte, som vi blant annet tar opp senere for innvandrerdabantbyen Fjell i Drammen. Hansen & Brattbakk (2005) foretok også en spørreskjemaundersøkelse for å kartlegge drabantbyenes omdømme blant beboere i 13 navngitte boligområder i Oslo, 4 sentrumsområder og 9 drabantbyer. Det ble også foretatt en undersøkelse i et gjennomsnittsutvalg i hele Oslo. Det var et gjennomgående trekk at beboerne oppfattet sitt boområde som vesentlig mer attraktivt enn det byens gjennomsnittsbefolkning gjorde. Dette trenger ikke å bety så mye, psykologisk er det naturlig at en som bor i ett område vil rasjonalisere sitt boligvalg ved å gi det en positiv valør. For å forstå bedre hva som gir et boområde positivt eller negativt omdømme ble det foretatt en sammenlikning mellom Lambertseter, som ble antatt å være relativ populær, og Romsås, som var antatt være blant de minst populære drabantbyene. Disse forskjellene ble bekreftet, men en rekke underliggende forhold påvirket attraktiviteten. *Beliggenhet*, blant annet avstand til sentrum og gode kommunikasjoner er en avgjørende faktor. Dette viser seg også ved at prisnivåene synker med økende avstand fra sentrum. En annen viktig faktor er det mer vanskelig definerbare begrepet *steds kvalitet*. Det kan knyttes blant annet til bygningenes utforming, fritidstilbudet og følelsen av trygghet og gode naboer. Romsås hadde betydelig lavere score på dette enn Lambertseter. Men som påpekt i undersøkelsen er det også et klart skille mellom «gamle» og «nye» drabantbyer. I nye drabantbyer, som vi dokumenterte for Loddefjord i Bergen (Solend 2001), blir det lett ungdomsproblemer og bråk noen år etter innflyttingen. Men når hovedtyngden av ungdomskoleelever har flyttet ut, eller «blitt voksne» så «setter området seg». *Mange drabantbyer er klart bedre enn sitt rykte!*

Drabantbyene var et godt boligtilbud for unge barnefamilier på 1960- og 1970-tallet. Men nå er det i økende grad innvandrerfamilier med barn som finner et godt boligtilbud der. Dette stiller nye utfordringer for byenes boligpolitikk! Er det iferd med å utvikle seg etniske og sosiale ghettoer i norske storbyer og i hvor stor grad er dette et særproblem for drabantbyene?

« Et nytt planleggerslagord ble «tett og lavt»

Ghettoer og enklaver; inkluderende og ekskluderende naboskap

En ghetto skal forstås som et boligområde hvor innbyggerne er henvist til å bo på grunn av politiske reguleringer eller på grunn av fattigdom og lokalisering av sosialboliger. Jødeghettoer, som ikke nødvendigvis var «fattige» er eksempel på det første, restområder av «public housing» som beskrevet for UK tidligere (s. 16) er eksempel på det andre. En nordisk diskusjon om «ghettodannelser» kom i 2011 da den konservative danske regjeringen definerte en del danske «allmenne boligområder» som «ghettoer» ut fra noen rigid oppsatte kriterier. Ett av disse kriteriene var prosentandel innvandrere. Ghetto-diskusjonen er også blitt knyttet til noen kommunalt eide boligområder i Malmø, Sverige, spesielt etter noen etnisk relaterte mord og gjengdannelser. Norske politikere dro til Malmø og kom tilbake med skrekkrapporter og konklusjoner om at norsk sosial boligpolitikk er mye bedre. De aktuelle boligområdene i Sverige og Danmark har en betydelig andel fremmedkulturelle bosatte og en arbeidsløshet mye større enn i mer rent svensk og dansk etniske områder. I NEHOM-prosjektet og videreføringen av dette ble det også gjennomført grundige casestudier av de svenske problemområdene i Malmø (Martinson 2005) og i et dansk problemområde i Hillerød (Vestergaard 2009). Våre konklusjoner gir et langt bedre inntrykk enn det som er framkommet i politisk stigmatiserende «ghettodiskusjoner». De kommunalt eide boligområdene Ørtagården og Holma i Malmø er begge preget av konsentrerte blokkområder (5-8 etasjer) med betydelig andel fremmedkulturelle; 90% fremmedkulturelle i Ørtagården, 72 % i Holma. En stor andel var – i 2001 – også uten arbeid og mottok sosialstøtte. Men fysisk sett var hverken boliger eller uteområder dårlige, det kommunale boligselskapet var aktive i vedlikeholdet. Hovedproblemet var klart den store konsentrasjonen av fremmedkulturelle og andelen arbeidsledige. Men en rekke initiativ ble satt i gang i disse boligområdene. I



En ghetto skal forstås som et boligområde hvor innbyggerne er henvist til å bo på grunn av politiske reguleringer eller på grunn av fattigdom og lokalisering av sosialboliger.

Holma var et hovedinitiativ å få engasjert beboerne i aktiv og betalt innsats for fysisk forbedring av boliger og omgivelser. I Ørtagården ble det satset på et entreprenørhus og privat sysselsettingskontor som kom tillegg til det kommunale. Hensikten var å få de fremmedkulturelle til å etablere sine egne virksomheter. En har lykket ganske bra med dette. Men problemet har vært at de kommunale boligselskapene, som tradisjonelt har vært veldig oven-

fra-ned-styrt, har måttet legge om til en mye sterkere nedenfra-opp-tenkning og initiativ.

Caseområdet i Hillerød, Danmark består av veldig godt vedlike-

holdte lavblokker (3-4 etasjer) og trivelig utemiljø. Boligene er enheter i Hillerød's Allmenne Boligselskap, hvor beboerne er kollektive eiere når de flytter inn og da blir med i beboerstyret. Dette er som i norske borettslag, men uten at det er snakk om betaling av en salgbar «andel». Kommunene har rett til å disponere inntil 20% av leilighetene i de «allmenne boligene», og dette har vist seg å være for høy andel, særlig når de 20%, som i Hillerød-caset, utgjøres av fremmedkulturelle. Problemet har først og fremst vist seg å være kulturelt, de fremmedkulturelle har ingen bakgrunn for deltakelse i boligdemokratiet og i forventede foreldre-relasjoner til skolene. Initiativene har derfor blitt å få aktivisert de fremmedkulturelle i lokalmiljøet, og også å prøve å få til en blanding av fremmedkulturelle og danske i samme oppgang. Erfaringene fra andre danske undersøkelser viser at det er dumt å konsentrere fremmedkulturelle i en del av et boligområde (f.eks. i én blokk). En skjønner at fremmedkulturelle gjerne vil ha noen naboer fra egen kultur, men tyrkisk-fødte boligforskere i Danmark mener dette bør gjøres ved konsentrert desentralisering av fremmedkulturelle boliger, spredt, men i små klynger på 2-3 enheter.

Det spørsmål som stilles i Norge er om deler av Groruddalen og enkelte boligområder i andre byer utvikler tilsvarende problemer og konflikter som i Sverige og Danmark. Størst innvandrerandeler er det i Oslo Øst, Drammen og noen grad i Bergen og Trondheim. Men også noen boligområder i Skien,

Sarpsborg, Bærum og Kristiansand har en innvandrertetthet som på Romsås i Groruddalen (Ellingsen 2012). I Kristiansand, som er studert spesielt av Ellingsen, er det en klar politikk å spre kommunale sosialboliger i hele byen. Men antallet slike boliger er, som i andre norske byer, altfor lite og fungerer for endel innvandrere primært som gjennomgangsboliger. Få av innvandrerne til Kristiansand kommer fra muslimske land og en stor andel har skaffet seg en eller annen form for arbeid. Dermed søker de seg mot eiermarkedet og alternativet er i første rekke de billigste områdene med borettslagsboliger. Dette har ført til en konsentrasjon av innvandrere i høyblokkområdene på Slettheia og Tinnheia, hvor mange har fått *startlån fra Husbanken*. Flyttemønsteret i spesielt skolekretsen Øvre Slettheia gir grunn til bekymring. Innvandrerne dominerer mer og mer blant de yngre beboerne, de som ikke har innvandrerbakgrunn er i flertall bare blant de eldre. Dette er et velkjent trekk også i Groruddalen, og integreringsproblemene må i stor grad søkes løst gjennom skoler og barnehager. Det viktige blir integrering av 2 generasjons innvandrere, noe som er tatt opp gjennom *områdeløftet* for Groruddalen i Oslo og Årstad i Bergen. Penger er spesielt satt av til «gratis kjernetid i barnehagene» og nå etter hvert i «skolefritidsordningen». Formålet blir primært norskopplæring. Ruud (2013) påpeker at tiltakene for områdeløft er langt mer omfattende enn dette, *områdeløft* er fellesbetegnelse for tverrsektoriell, offentlig innsats for avgrensede bolig- og byområder som kombinerer innsats for boligforbedring, opprusting av uteområder og innsats for å styrke det sosiale miljøet. Det er en internasjonal utprøvd arbeidsmetode, som også preget mange av de case-studiene vi analyserte i NEHOM-prosjektet (Holt-Jensen et al 2004). Flere prosjekter med områdeløft er tidligere gjennomført i Norge, bl.a. kan Løvstakkprosjektet i Bergen 1995-2000 (Germiso 2003) og byfornyelsen i indre Oslo fra 1977 betegnes som områdeløft. Ruud (2013) påpeker at områdeløft i Oslo har utviklet seg fra oppgradering av boliger til omdømmebygging. I Groruddalsatsingen 2007 – 2017, som i Årstadsatsingen, er oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering et viktig programområde. Med den boligstrukturen en har per i dag, med konsentrasjon

av fremmedkulturelle i store, tunge blokkområder i Oslo Øst, på Slettheia i Kristiansand og Fjell i Drammen er det gitt at spesielle satsinger for integrering må starte der.

Fjell i Drammen er et spesielt interessant case som ble studert i en MA-oppgave i geografi (Røed 2004). Fjell ble etablert som drabantby med blokkbebyggelse organisert i 4 borettslag under DOBBL mellom 1966 og 1976. Da priskontrollen med salg av andeler ble opphevet i 1980-åra solgte mange sine andeler og flyttet til nye områder. På denne tiden hadde det kommet mange arbeidsinnvandrere til Drammen, med en hovedtyngde fra Tyrkia, Pakistan og Marokko. Dette var innvandrere som fort kom i arbeid. Det ble mulig for dem å kjøpe borettslagsandeler på Fjell, hvor prisene fortsatt var lave. I år 2000 var andelen ikke-vestlige fremmedkulturelle 42%, men siden mange var barnefamilier har andelen fremmedkulturelle barn i skolen kommet opp i 72% og de hadde foreldrebakgrunn fra 35 ulike land. Kommunen har kunnet kjøpe inntil 10% av leilighetene til sosialboliger, men de ligger spredt og beboerne vet i allminnelighet ikke hvilke leiligheter det dreier seg om. De fleste innvandrerfamilier eier sin leilighet og arbeidsledigheten på Fjell er hverken større eller mindre enn i resten av Drammen. Alt i alt må Fjell sees som et suksessområde. Det har vært satset sterkt i skolen som til og med har sitt eget flagg som brukes i barnetoget 17.mai. Og boligbyggelaget har i samarbeid med kommunen satt i gang en rekke sosiale initiativ, spesielt knyttet til det flotte grendahuset som er bygd. Et tiltak som gikk noen år var «Masala», et håndarbeidsverksted hvor lokale pensjonistdamer og fremmedkulturelle kvinner produserte ulike klesplagg fra selbuvotter til pakistansk kaftan. Tiltakene har bidratt sterkt til at norske og innvandrere har blitt kjent med hverandre og minsket redselen for «de andre». I den norske integreringsdebatten blir det nødvendig å arbeide videre med den type initiativ som er tatt på Fjell og i andre innvandrerunge boligområder. Vi har ikke «ghettotilstander», men kan selvsagt lære noe fra andre land også.

Med *enklaver* tenker vi vanligvis på det motsatte av ghettoer; en enklave blir et naboskap hvor beboerne gjennom regulering eller «innemuring»

stenger ute beboere som ikke ønskes der. En måte er å få et område regulert for eneboliger som innebærer at boligbyggere som ikke kan leve opp til standarden, i praksis er utestengt. Utestengingen av uønskede kan være mer eller mindre fysisk. Ved et besøk i Los Angeles kjørte jeg en dag kystveien nordover til Santa Barbara. Høydedragene opp fra kysten var stort sett dekket av brunsvidd gresstrå, men oppe på en høyde var det blomstrende og grønt. Jeg kjørte opp en vei, som ikke hadde noe fortau, men langs veien var det store blomsterbed med begonia og andre vannkrevende planter. Vel oppe var det ved siden av en golfbane og golfklubb, et større boligområde med luksuseneboliger under utvikling. En tomt kostet «bare 300 000 dollars», men det var også strenge krav til arkitekttegnet bolig. Området var ikke fysisk stengt av, bortsett fra golfklubben, men det lå i slik avstand fra LA og med slik oversiktig adkomst at «uteliggere» fra storbyen var ganske utenkelige som besøkende.

Andre steder er reelle «gated neighbourhoods» vanlig. Første gang jeg så det som tydelig praksis var i Tallinn i Estland. Det nye eneboligområdet Tiskre i byens utkant hadde gjerde rundt det hele og bom og vaktstue ved den eneste innkjørselen. Her kom bare de inn som var godkjent av beboerne!

Er det i ferd med å utvikle seg slike *lukkede «enklaver»* i Norge? Ja ganske klart! Det første er at kontorbygg og industriarbeidsplasser er lukket av med callingsystemer, men utviklingen går i samme retning for boliger. Sentralt i byene er det sjelden en kommer til en boligblokk hvor oppgangen er åpen. Tidligere kunne den være stengt på nattetid, nå er «calling» regelen overalt, slik at en må ringe på til en hjemmевærende beboer for å komme inn i oppgangen. Slike endringer, basert på nye tekniske løsninger, blir jevnt over akseptert av alle, selv om det innebærer et mindre åpent samfunn. Et samfunn som var basert på gjensidig tillit sviner inn.

Mer alvorlige former for utelukking i det de fleste oppfatter som «offentlige rom» er også under utvikling i norske byområder, slik som Holgersen (2007) har beskrevet for King»s Cross-området i London (se s.17). Samfunnsgeografen Tone Huse (2012) tar dette opp i en lengre artikkel i Klassekampen. Hun påpeker at «stiene» eller gangveiene

som leder til Tjuvholmen»s luksusutbygging må gås opp ikke bare fra nyrike hjem, men også fra blokkbebyggelsen i Groruddalen. Det er opplagt mange interessenter i det «nyliberale Oslo» som vil stenge stiene eller adkomstene for personer som «ikke passer inn»! Med utbyggingen på Tjuvholmen og Astrup-Fearnley-museet har Oslo fått en «waterfront» utført under nyliberalismens fane. Er det plass for vanlige mennesker her, vil en stenge ute folk som forviller seg hit fra «Plata»? I politiske taler snakker vi om integrasjon og utjevning av sosiale forskjeller, men ubevisst støtter vi ulike former for *sosial eksklusjon*.

I byer som har kommet lenger i nyliberal utvikling enn norske byer, skjer det en betydelig privatisering av det offentlige rom, økt kontroll ved videoovervåking og private sikkerhetselskaper. Huse (2012) påpeker at dette fører til mindre mangfold ved siden av at det faktisk er det motsatte av den integrering som er nødvendig for å skape et samfunn bygd på gjensidig respekt og trygghet gjennom samarbeid. NEHOM-prosjektet som jeg har omtalt mange ganger før, fikk EU-støtten for å analysere boligbaserte initiativ som kunne motvirke sosial eksklusjon og bedre livskvaliteten i stigmatiserte boligområder. Vi fant mange positive trekk ved det andelsbaserte norske boligsamvirket (f.eks. i casetudiet Fjell som er beskrevet over). Men vi så også store problemer med den ensidige eierlinjen og den manglende og dårlige satsingen på kommunale sosialboliger. Og etter at vi avsluttet vårt arbeid er det blitt mer og mer klart at det er altfor dårlig samfunnstyring med boligutbyggingen i de store byene. Her trengs det en betydelig sterkere satsing på bygging, samordnet planlegging og et *ikke-kommersielt utleietilbud i tillegg til det som ligger i bygging av flere studentboliger*.

Konklusjonen så langt er følgelig at det er i de store byene vi trenger å gjøre nye grep i den sosiale boligpolitikken. Og det er et spørsmål om «eierlinjen» i dag er den eneste farbare vei. Høsten 2011 ble NOU 2011:15 «Rom for alle. En sosial boligpolitikk for fremtiden» lagt fram. Den har dannet grunnlag for Stortingsmelding 17 (2012–2013). Det var med spenning jeg startet lesningen av disse dokumentene! Har vi nå fått de svar vi trenger for å fornye boligpolitikken?

NOU 2011: 15: «ET BOLIGPOLITISK FATTIG VALG»?

«Et boligpolitisk fattig valg» har adm. direktør Terje W. Gilje (2011) i Bergen og Omegn Boligbyggelag kalt utredningen NOU 2011:15 «Rom for alle; en sosial boligpolitikk for fremtiden». Han griper fatt i utredningens hovedkonklusjon «at enda flere bør eie sin egen bolig – til tross for at ca. 80% av alle boende i Norge eier sin egen bolig» (Gilje 2011) og stiller spørsmålet om det da kan være et hovedmål at enda flere skal bli eiere. Han hevder at boligbyggelagene må få stimuli til å videreutvikle seg som samfunns- og boligbyggere i samarbeid med kommunene og

Husbanken, slik at boligutbyggingen ikke ene og alene styres av de private markedskreftene. Han hevder at den boligpolitiske debatten har vært utrolig tafatt og nærmest taus, og mener at kommunene gjennom en målrettet bruk av Plan- og Bygningsloven må settes i stand til å styre boligutviklingen i langt større grad enn det som skjer i dag (se «Fra kommunal planstyring til ekspedisjon av private planer»). Gilje (2013) følger opp denne kritikken i en lederartikkel som kommenterer st.meld. 17 (2012-2013)

Jeg er enig med Gilje og har gått lenger i kritikken og mener fagfolkene i utvalget ikke har gjort god nok jobb, og at en burde ha analysert norsk boligpolitikk i et internasjonalt lys. Men resultatet er ikke bare fagfolkenes feil; mye skyldes det mandat utvalget skulle arbeide ut fra. Utredningen har

noen grunnleggende svakheter som delvis skyldes mandatet og den sammensetning utvalget fikk.

Mandatet for utredningen.

En vesentlig svakhet i mandatet er at *eiendomsskatt* som virkemiddel ikke skulle vurderes. Det sies eksplisitt: «Spørsmål knyttet til skattlegging av bustader er ikke ein del av mandatet». Dette var klart et bevisst *politisk* valg, ledende politikere våger ikke å utfordre de 4/5 av befolkningen som er huseiere.

Selv om det fra fagøkonomisk hold gang på gang har vært påvist at økt eiendomsskatt og redusert inntektsskatt ville gitt en langt bedre økonomisk ba-

lanse og investering i produktiv virksomhet. Mange med ledig kapital «sylter dette ned i hus og hytter», siden det er dette som erfaringsmessig gir mest verdistigning og subsidiering i Norge.

Mandatet påpeker ellers det «selvsagte» at arbeid, utdanning, helse og bosted er de fire grunnleggende pilarer i velferdspolitikken, men at den sosiale boligpolitikken i liten grad er lovregulert, «men bygger på måloppnåing gjennom øymerke tilskot, låneordninger, bustøtte, informasjon og kompetanseoppbygging». Utvalget ble spesielt bedt om å se på

- «kva rolle bustaden bør ha i eit velferdspolitisk perspektiv



Han hevder at den boligpolitiske debatten har vært utrolig tafatt og nærmest taus, og mener at kommunene gjennom en målrettet bruk av Plan- og Bygningsloven må settes i stand til å styre boligutviklingen i langt større grad enn det som skjer i dag.

- kommunane si rolle og organisering av oppgaver i den sosiale bustadpolitikken
- den statlige styringa og juridiske forankringa av bustadpolitikken»

Med de generelle demografiske endringer som er forventet i landet påpekes at det vil bli økende behov for tilrettelagte boliger for eldre, funksjonshemmede, unge i etableringsfasen, flyktninger, bostedsløse og økonomisk vanskeligstilte generelt. Med dette som utgangspunkt skulle utredningen se på hvordan *leiemarkedet* fungerer både «i sentrale strøk og i områder med lågt folketal». Utvalget skulle videre spesielt se på *den kommunale utleiesektoren* og tiltak for *bostedsløse*. Utvalget fikk også hjemmel for å ta opp andre problemstillinger som det fant relevant.

Med unntak for at boligbeskatning ikke skulle vurderes, var mandatet såpass vidt og generelt at *utvalget kunne tatt opp en rekke tema som det har valgt å la ligge*. Utredningen «Boligmarkedene og boligpolitikken» (NOU 2002:2) hadde et eget kapittel om «Nordiske erfaringer» som nettopp påpeker det spesielle for Norge at vi har et langt mindre segment «ikke-kommersielle boliger» enn de andre nordiske landene, at vår boligsubsidiering til forskjell fra resten av Norden går til boligeierne og at vi er det nordiske landet som har lavest offentlige utgifter til bostøtte. Dette burde etter mitt syn vært tatt opp igjen i den nye utredningen. At en har utelatt dette kan skyldes utvalgssammensetningen hvor det manglet sterke sosialpolitikere med storbybasis. En litt infam spissformulering blir at det på mange vis ble en Senterpartiutredning med tro på at boligpolitikk for landsbygda og byen kan være den samme. «Hvis boligprobleme i Oslo og andre storbyer blir for store kan jo folk bare flytte på landet!» En sentral senterpartileder som Aslaug Haga (2012) er imidlertid helt på linje med meg i sin kritikk av boligpolitikken.

Eiendomsskatt og eierlinjen

Eiendomsskatt var et brennbart tema i kommunevalgkampen i 2011 og en gjenganger i storbyenes budsjettdebatter i flere år. Et hovedproblem er at kommunene har frihet til å legge eiendomsskatt og bestemme områder hvor eiendomsskatt skal beta-

les. Dette har ført til mange merkverdigheter, i Bergen som at landlig beliggende eneboliger på Hjeltestad ikke har hatt eiendomsskatt, mens beskjedne sentralt beliggende boliger har hatt. En mer rimelig fordeling av denne skatten er mulig å gjøre, men krever at den politiske ledelsen i kommunen er villig til å gjøre en endring. Men den endringen det konservative byrådet i Bergen har villet gjøre er å *avskaffe eiendomsskatten*. Opposisjonen bestående av AP, SV og Rødt har villet beholde en svak eiendomsbeskatning for å dekke opp underskuddet i skole- og helsebudsjettene. Men langt inn i APs

«*Opposisjonen bestående av AP, SV og Rødt har villet beholde en svak eiendomsbeskatning for å dekke opp underskuddet i skole- og helsebudsjettene.*»

velgermasse er eiendomsskatt svært lite populært. I Oslo er det praktisk talt politisk enstemmighet om at en *ikke* skal ha eiendomsskatt. Økt kommunal eiendomsskatt, som ville vært en fornuftig skatteform, er i dag i stor grad en *politisk død* sak. Det som er mulig vil være en form for økt skatt på bolig nr. 2, som gjerne er en utleiebolig eller hytte. Noe kan også gjøres gjennom statsbudsjettet og den generelle skattelikningen. I Statsbudsjettet for 2013 er verdisettingen på sekundærboliger satt opp fra 40 til 50 prosent, men det fører bare til marginale endringer for de som har satset på boligkjøp og utleie. Stortingsmelding 17 (2012-2013, 22) påpeker at «den samla skattefavoriseringa av bustader er først og fremst til gagn for høginntektsgruppene», men kommer ikke med forslag som endrer dette!

Videreføringen av *eierlinjen*, som har vært bærebjelken i norsk boligpolitikk siden 1946, var ventet med den sammensetningen komiteen fikk. «*Utvalget mener at fordelene ved boligeie er så store at eie må gjøres mulig for flere*» (NOU 2011: 15, 17). Utvalget anslår at 40% av bostøttemottakerne som bor i privat leie kan komme bedre ut som eiere, og at halvparten av de som bor i kommunale leieboliger kan bli eiere. Utvalget uttaler at *den kommunale utleiesektoren i størst mulig grad skal være*

et tilbud for en kort periode. De foreslår at leie-til-eiemodeller i større grad må settes i system og benyttes i et «helhetlig boligsosialt arbeid». Den entydige satsingen på eierlinjen i utvalg-innstillingen innebærer forslag om styrking av Husbankens *bostøttemidler* og ordningen med *startlån*. Det foreslås også at tilskudd til etablering av eid bolig kan «gjøres om til et rente- og avdragsfritt lån». Men prinsipielt nye tiltak foreslås ikke! «Utvalget foreslår ikke endringer i de boligpolitiske målene eller i hovedtrekkene i virkemiddelapparatet» (NOU 2011:15 s. 35). Dette følges opp av Stortingsmelding 17 (2012-2013), «det er den enskilde sitt ansvar å syte for bustad. – For å få dette til, må det vere ein gagnleg balanse mellom frie marknadstradisjonar og offentleg regulering av bustadmarknaden» (s.20). Hovedgrepene som foreslås går på tilskudd til etablering og startlån for at unge og vanskeligstilte kan *kjøre bolig*, ved siden av tiltak som kan gjøre det enklere å få bygd det tilstrekkelige antall boliger.

Eierlinjen har mange positive trekk, det skal jeg være enig i, og utenom de større byene er den uproblematisk. Det står også mye bra i utredningen om tiltak for å gjøre eierskap for innvandrere og sosialklienter mulig. For sosialklienter er overgang til eie imidlertid bare siste ledd i den «sosiale trapp» forskerne på *bostedsløshet* skisserer. Johannessen (2013) påpeker, på basis av en sosiologisk studie av bostedsløses hverdag, at for å klare seg må bostedsløse bygge opp en *gatekapital* som bare er anvendelig innen gatekulturen. Livet som bostedsløs starter gjerne med tap av bolig og arbeid og følger en «nedadgående trapp» med isolasjon fra storsamfunnet. For å klare seg må en klatre opp «gatekarriere-trappa» hvor en finner sammen med andre i samme situasjon og skaffer gatekapital. Denne gatekapitalen påvirker individene og vanskeliggjør overgang til fast bolig. Gatekapitalens sosiale nettverk må brytes med sterk offentlig innsats for å bringe individene de



Livet som bostedsløs starter gjerne med tap av bolig og arbeid og følger en «nedadgående trapp» med isolasjon fra storsamfunnet.

første trinn opp den sosiale trappa mot arbeid og egen bolig. Private «hospitser» er i stor grad det «tilbudet» folk som jobber i rusmiddelomsorg har å tilby sine klienter. Hospitasplassering er dyrt for bykommunene, pengene går i stor grad til eiendomsspekulanter og fører ungdom bare lenger inn i rushelvetet fordi oppfølgingen er altfor svak! Her er det sterkt behov for en økt innsats som først og fremst gjelder de større byene.

NOU 2011:15 anslår at det er rundt 150 000 personer som har et boligbehov de ikke klarer å løse på egen hånd, og at en av tre vanskeligstilte har vært det i over tre år. Aleneboere er overrepresentert og flest vanskeligstilte på boligmarkedet bor i Oslo. Husbanken gir tilskudd til omsorgsboliger, blant annet PU-boliger, og sykehjem til personer med heldøgns pleie- og omsorgsbehov. Dette er en generell ordning som er relevant for alle kommuner og som har bred politisk støtte. Det er et sterkt politisk press fra velgere i alle sosiale lag for utbygging av disse boligtilbudene. Den problematiske delen av Husbankens tilskuddsordninger er den som går til *kommunale utleieboliger*. Kommunene har initiativet, men problemet er blant annet at den gruppe i befolkningen som etterspør kommunale utleieboliger ikke er noen sterk velgergruppe. Utbygging av tilbudet er i stor grad avhengig av hvor sterkt *likhets-* og *brorskapsidealene* står i sentrale politiske miljøer i byene.

Første ledd i den «sosiale trapp» for sosialklienter er en vernet bolig med heldøgnstøtte og vakt. De som klarer å mestre sine sosiale

problemer må dernest få kommunal leiebolig med bostøtte. Kombinert med arbeid kan så eierbolig bli et alternativ for de som klarer utfordringene i «trappen opp til et normalt liv». Dette betinger en målrettet innsats som krever både personressurser og mer penger til kommunale sosialboliger. Innsatsen blir belønnet med at en sparer penger fordi rusavhengige og kriminelle er svært dyre individer for samfun-

net. Vi har noen gode eksempler som viser hvordan det *kan* gjøres (se om utbyggingen i området ved Fanatorget). Viktig er at sosialboliger bygges spredt i den vanlige boligmassen, med små vernede komplekser som starttilbud i «trappen» og med bruk av 10%-regelen i borettslag som neste trinn. Utredningen (NOU 2011:15 s. 77) viser til at kommunene eier om lag 3,2 % av alle borettslagsandeler, men at det er store forskjeller mellom kommunene (Hammarquist 2007). En oppgave er «screening» av klientene slik at de som kan fungere i et borettslag får mulighet til å bo der, en annen at kommunene i større grad sikrer seg andeler i nye, og dermed dyrere boligfelt. Om kommunene unnlater å ta disse oppgavene alvorlig klarer en ikke å fordele boligtilbudene for svakerestilte jevnt utover i byområdet; det blir lett en opphopning i noen boligområder. *NOU 2011:15 og St.meld. 17 (2012-2013) foreslår en styrking av bostøtte, startlån og nye leie-til-eiendommer som ledd i en helhetlig sosial boligpolitikk for vanskeligstilte.* Dette er positivt, men det må også finnes et variert og stort nok kommunalt *leietilbud* av sosialboliger først og fremst i de store byene.



Bostøtten, som dekker «toppen» av husleien fører til at kommunen kan få et overskudd på utleien, spesielt hvis vedlikeholdet ikke tas alvorlig.

Sosialboliger, kommunal utleiesektor

Intensjonene i NOU 2011: 15 er imidlertid gode når det gjelder den kommunale utleiesektoren. Rent konkret foreslås en målrettet satsing med tilskudd på 500 boliger hvert år de neste fem årene for personer med rusavhengighet og psykiske lidelser. Arbeidet med *bostedsløse* er viet oppmerksomhet og det skisseres opplegg for oppfølgingstjenester. Men det er i utredningen også en tydelig frustrasjon over at «mange kommuner har forsømt vedlikeholdet av sin boligmasse» (NOU 2011:15, s.18). Ansvaret for den kommunale utleiesektoren ligger hos kommunene, og problemene er størst i de store bykommunene. *De konservative byrådene i Oslo og Bergen har ikke prioritert den kommunale utleiesektoren.* Ventelisten for

kommunale sosialboliger er langt større enn tilbudet, rusmisbrukere må ofte plasseres i private hospitser uten tilsyn. De som får en kommunal leilighet blir belastet med «*gjengs leie*», som i praksis er markedsleien for tilsvarende bolig i byen. Siden det først og fremst er de svakeste på boligmarkedet som får kommunal leilighet vil leien bli dekket ved

bostøtte fra Husbanken og sosialstøtte fra kommunen. Bostøtten, som dekker «toppen» av husleien fører til at kommunen kan få et overskudd

på utleien, spesielt hvis vedlikeholdet ikke tas alvorlig. I Oslo og Bergen har det ført til overskudd til Bykassa som brukes til andre formål. *Utvalget (s.18) foreslår derfor at Husbanken bør stille vilkår om kommunalt vedlikehold ved tildeling av tilskudd til utleieboliger.* Men dette utsagnet svekkes ved at det også sies at det er «ikke problematisk i seg selv om kommunene tar ut utbytte eller inntekter fra sektoren så lenge det ikke på en urimelig måte går ut over den enkelte beboer eller boligen. — Over tid vil investeringen være nedbetalt, og kommunene (boligene) kan i prinsippet gå i overskudd hvis vedlikeholdsbehovet ikke er for stort» (NOU 2011: 15 s. 89). Antagelig er utsagnet myntet på distriktskommuner hvor kommunale boliger i hovedsak er eldreboliger, lærerboliger og andre tjenesteboliger, men det er et svært dårlig signal overfor sosialboligtilbudet i de store byene. I tillegg presiserer utredningen flere steder at «*kommunale sosialboliger skal være et midlertidig botilbud*» noe som fører til 3-årskontrakter og liknende i de store byene. I tillegg er terskelen for å få slik bolig stadig blitt høyere i de store byene. Utredningen (NOU 2011;15, s.86) sier videre at «innsats for å øke eieretableringen blant søkere og leiere i kommunale boliger kan på sikt bety at den kommunale utleiesektoren kan reduseres». Det er et faktum at Oslo har solgt en god del sosialboliger uten å ha kompensert dette tapet med kjøp eller bygging av nye i en tid hvor ventelistene stadig øker! I Oslo solgte Boligbygg KF i 2006 eiendommer for 363 mill. kroner i større kommunale komplekser i bydeler hvor det var en tyngde av kommunale boliger (Hammarqvist 2007). Intensjonen var å kjøpe større bo-

liger mer spredt i byen, men dette er i liten grad blitt fulgt opp.

Utredningen er etter min mening uklar i sine signaler om kommunale utleieboliger. På den positive siden er forslaget om tilskudd til 500 boliger hvert år til rusavhengige og personer med psykiske lidelser. På den andre siden signaliseres en uklarhet om bruken av overskudd fra bostøtten til kommunale boliger og utsagn om at kommunale utleieboliger er et «overgangstilbud» til eie.

Eierlinjen dominerer som «ideologi» gjennom hele utredningen. Som en viktig konklusjon fastslår utvalget at «leasing og andre leie-til-eiemodeller settes i system og får et betydelig større omfang enn i dag. Husbanken må være pådriver i et slikt arbeid» (NOU 2011;-15 s. 65). Modeller for *delt eierskap*, som er utviklet i Storbritannia, blir også drøftet. Dette innebærer at kjøper kan eie 25-75 % av boligen og betale husleie for resten, og at en etter behovsprøving kan få subsidiert husleie. Delt eierskap er ikke forsøkt i Norge, og utvalget er av den mening at det antagelig er for komplisert til å fungere godt i praksis. I Norge virker det mer fornuftig å utbygge eksisterende ordninger med bostøtte, startlån og kommunale garantier for å

fremme leie-til-eie, noe jeg kan støtte utvalget i. Men når utvalget påpeker at leie-til-eie-modeller synes mest hensiktsmessig å be-

nytte for *kommunale boliger i borettslag og eierseksjonssameier* (s.60), så oppstår en politisk åpning for en praksis som kan føre til nye skjevheter i det kommunale boligtilbudet i de større byene. Det er selvsagt riktig at dette er den type boliger som egner seg for overgang til eie, men det er også den best geografisk fordelte og mest attraktive delen av det kommunale boligtilbudet. Med eierovergang for denne delen av kommunens boliger *bør og må* de sentrale bykommunene hele tiden kjøpe seg inn i borettslag m.v. for å sikre at en kan opprettholde en «sosial trapp» for å løfte vanske-

ligstilte videre til en bedre tilværelse. Eie kan være et endelig mål, men *det viktigste er at bykommunene har en bredde i boligtilbudet for vanskeligstilte, og en god geografisk spredning med små og store leiligheter i alle bydeler.*

Bostøtte, startlån og studentboliger

Den statlige bostøtten, som tildeles via Husbanken, er som påpekt tidligere, vesentlig endret og styrket fra 2009, blant ved at den er åpnet for alle typer husstander, foruten studenter uten barn, militære og sivilt tjenestepiktige. Men for å få bostøtte må en ha *inntekter under fattigdomsgrensen* (60% av norsk medianinntekt per forbruksenhet før skatt). Noen kommuner gir også ekstra bostøtte og en stor del av kommunal sosialhjelp går til å dekke boutgifter. Bostøtten er et viktig sikkerhetsnett for lavinntektsgrupper, både i leie- og eiermarkedet. Utvalget foreslår en styrking av bostøtten slik at flere barnefamilier med lave inntekter kan få hjelp, og at dekningsgraden settes til 75% og blir lik for både private og kommunale boliger (mot 80% i kommunale og 70% i private nå.

«Gjengs leie» som fører til bostøtte innebærer en direkte overføring til eierne, selv om støtten gis på grunn av leiernes økonomi. Riktignok vil

I Norge virker det mer fornuftig å utbygge eksisterende ordninger med bostøtte, startlån og kommunale garantier for å fremme leie-til-eie, noe jeg kan støtte utvalget i.

«gjengs leie» eller markedsleie, som også praktiseres for kommunale utleieboliger, i store deler av landet ikke være svært forskjellig fra

«kostnadsleie» om boligene er rimelig nye. Men i storbyene gir «gjengs leie» ofte en urimelig profitt til eiendomsbesitterne. For de kommunale utleieboligene, i Oslo og Bergen driftet av halvkommunale aksjeselskap, er det en stor fristelse å sette leien godt over «kostnadsleien», og dermed få et overskudd gjennom den statlig overførte bostøtten. Det betyr en ekstra statlig overføring, som det er fristende å overføre fra boligselskapet til Bykassa, og dermed åpne for bruk til andre formål! Det er også politisk fristende å begrense det kommunale boligtilbudet, blant annet ved salg av kommunale leiligheter uten at det suppleres med kjøp av nytt.

Og vedlikeholdet av de enheter som beholdes blir forsømt, mens terskelen for å kunne bli tildelt kommunal bolig blir høyere.

Levekårsundersøkelser gjennomført nylig både i Oslo og Bergen viser en opphopning av dårlige levekår i områder med konsentrerte kommunale sosialboliger. Dette har ført til at Regjeringen har satt av øremerkede tilskudd til områdeløft i Groruddalen og Årstad Bydel i Bergen. Satsingen i Groruddalen (2007-2017) er knyttet til «fire programområder: 1) miljøvennlig transport i Groruddalen, 2) Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø, 3) bolig-, by- og stedsutvikling og 4) oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering» (Ruud 2013, 305). Det er følgelig en ganske omfattende innsats. For Årstad er områdeløftet knyttet til noen folketellingskretser som skåret dårlig i den siste levekårsundersøkelsen og en viktig del av tilskuddene er primært ment å dekke gratis kjernetid i barnehagene, spesielt for barn fra fremmedkulturelle familier. Men bl.a. fra den kommunale sosialboligforvalteren BBB i Bergen er det blitt antydning at disse øremerkede tilskuddene også kunne nyttes til opprusting og sosiale tiltak i de mer konsentrert beliggende kommunale boligene. Det vil si at en ønsker en ytterligere tapping av statsmidler, mens en har et overskudd fra den statlige bostøtten som i liten grad brukes til vedlike-

hold og nødvendige sosiale tiltak! *Bostøtte* og de forslag til styrking som foreslås i utredningen er bra, men en må få en bedre kontroll med at storbykommunene virkelig følger opp intensjonene! Et forbud mot overføring av midlene til andre formål enn boliger for svakerestilte synes nødvendig!

Utvalget foreslår en styrking av ordningen med *startlån* supplert med risikodempende tiltak og *boligtilskudd* som rente- og avdragsfritt lån. Dette er en god videreføring av tiltak som alt er i gang og gir kommunene en fleksibilitet til å skreddersy finansieringsløsninger tilpasset den enkelte husstands behov (NOU 2011:15 s.142). Både *startlån* og *boligtilskudd* er tiltak som underbygger og støtter *eierlinjen*. Utredningen peker på at boligtil-

skuddet er det mest direkte tiltaket for å senke terskelen for vanskeligstilte som vil inn på eiermarkedet. Boligtilskuddet er i dag sterkt behovsprøvet og det er få husstander som oppnår å få slikt tilskudd. En utvidelse vil kreve et stort økonomisk løft over statsbudsjettet som kanskje ikke er realistisk. En videre utvikling og utvidelse av ordningen med *startlån* er mer realistisk. *Startlånene* som gis med en løpetid på 30 år, innvilges gjennom kommunene. Det viser seg at kommunene bruker ordningen ulikt, og at mange vanskeligstilte som burde kunne bli boligeiere ikke får *startlån*. Det er en inntektsterskel for å få lånet, og långiver må vurdere en kalkulert risiko. Men for å stimulere kommunene til å gi *startlån* dekker staten deler av kommunenes mulige tap. Kommunene må dekke de første 25% av konstatert tap, staten dekker de resterende 75%. Det er bygd opp tapsfond som det i liten grad har vært nødvendig å benytte til dags dato. *Startlån* er derfor et godt boligtiltak for å øke eierdelen i markedet. Problemet er at det er nødvendig å ha en viss inntekt for å oppnå denne typen lån, som for lån generelt. Men *startlån* har spesielt vist seg å være svært nyttig for *innvandrere* og ført til at en vesentlig større del av «våre nye landsmenn» har blitt eiere av boliger i Groruddalen i Oslo, Fjell i Drammen, Tinnheia i Kristiansand, Loddefjord i Bergen osv. Dette har gitt et bedre

grunnlag for integrering enn de en har i Malmø's Ørtagården og Holma (se s.47) og i Stockholms drabantbyer.

Studentboliger er et eget tema for utredningen. Utvalget foreslår en økning på 500 nye *studentboliger* årlig sammenliknet med dagens nivå, totalt en nybygging årlig på 1500 boliger. Dette er et av de mest konkrete og positive boligtiltakene i utredningen. Og det er tatt opp videre i utspill fra regjeringspartiene, som foreslår en enda sterkere utbygging. AP i Bergen og Oslo SV foreslår at det bygges 1000 flere *studentboliger* per år og disse partienes utkast til Stortingsvalgprogram har tilsvarende forslag. Som utgangspunkt pekes det på at det de siste ti årene



Studentboliger er et eget tema for utredningen. Utvalget foreslår en økning på 500 nye studentboliger årlig sammenliknet med dagens nivå, totalt en nybygging årlig på 1500 boliger.

har vært en økning på 40 000 studenter i Norge, et resultat både av høyere studietilbøyelighet i befolkningen og økt antall internasjonale studenter. Den sterke veksten i studenter fra andre land skyldes i stor grad at vi ikke har studieavgifter. Det er diskusjon om hvorvidt den store veksten i antall utenlandsstudenter er gunstig for Norge, men for boligsektoren har det til nå vært slik at utenlandsstudentene prioriteres ved tildeling av boliger tilhørende Studentsamskipnadene. Også den allmenne økningen i studenttall krever uten tvil sterk utbygging av studentboliger. I NOU 2011: 15 (s.74) påpekes at økning i studenttallet og høy arbeidsinnvandring har ført til sterkt økende

press i *leiemarkedet*; bare i 2010 økte leieprisene med hele 7% . Det er i dag bare 16% av studentene som har tilgang til egne studentboliger, de fleste må betale dyrt i bokollektiver i den private utleiesektoren. I byer som Oslo, Bergen, Trondheim m.fl. har mange sentrale boligområder fått et nytt problem, karakterisert som «*hyblifisering*». Dette gjelder eksempelvis flere sentrale bydeler i Bergen. Boligene som blir studentkollektiver fører først og fremst til mer støy og en beboerandel som deltar lite i boligområdets skole- og kulturaktiviteter. Høy andel studentboliger i den vanlige boligmassen betyr mindre andel familieboliger med barn og foreldre som ville deltatt aktivt i nærmiljøet og bidratt til at skolene og annen infrastruktur opprettholdes. Utviklingen virker særlig inn på leieprisene som gir boligeierne en betydelig gevinst og skyver ut andre leietakere. *En betydelig økt satsing på studentboliger er derfor et viktig tiltak for å dempe de skyhøye prisene i leiemarkedet.* Beklageligvis er dette det eneste mer konkrete utvalgsforslaget som griper inn i boligutleiernes gevinstpotensiale. Riktignok foreslås, med skjeling til den sterke «hyresgästforeningen» i Sverige, en offentlig støtte for å få etablert en god, *nasjonal leieboerforening*. Men det gis ingen konkrete forslag til hvordan dette skal gjøres. Et litt mer



Det er i dag bare 16% av studentene som har tilgang til egne studentboliger, de fleste må betale dyrt i bokollektiver i den private utleiesektoren.

konkret forslag er en gjennomgang av lover og regler for å tydeliggjøre hvilke sanksjonsmuligheter kommunene har overfor useriøse utleiere.

Ikke-kommersielle utleieboliger; boligbyggelagens rolle.

«*Ikke-kommersielle boliger* er ikke et innarbeidet begrep i norsk boligpolitikk, men foreslås ofte som utleieboliger skjermet fra det ordinære markedet. Internasjonalt benyttes gjerne begrepet *social housing*.» (NOU 2011: 15 s. 69). Utredningen peker på at det for denne typen boliger er beskrankninger i å ta utbytte eller profitt, og hevder at hvis kommunene har tildelingsrett blir dette det samme som kommunale boliger.

Utvalget peker imidlertid på at det fra politisk hold (og fra LO)

flere ganger er etterlyst en lov om ikke-kommersielle boliger! Blant annet framgår det med basis i Innst.S.nr 229 (2003-2004) at formålet skal være å forplikte «alle som mottar tilskudd til utleieboliger til å drive ikke-kommersiell virksomhet der tilskuddene blir i boligselskapet og kommer leierne til nytte gjennom lav leiepris, og der overskudd på utleievirksomheten eller eventuelt salg av boliger skal reinvesteres i nye boliger eller oppgradering av eksisterende boligmasse» (NOU 2011; 15, s. 70). Utvalget presenterer her etter mitt syn en *for snever definisjon av begrepet ikke-kommersielle boliger*. Det blir forstått som kommunale utleieboliger som vi har omtalt over. Da blir det eneste diskutabile omfanget av kommunale utleieboliger og mulighetene til å bruke overskudd på disse utenfor sektoren. Utvalget gir uklare signaler for begge disse problemstillingene. *NBBL og de store boligbyggelagene har derimot signalisert at de er rede til å bygge ikke-kommersielle utleieboliger.*

Boligbyggelagene ble fra starten etablert for å skaffe vanlige folk rimelige boliger, først og fremst i andelsborettslag, senere også i boligsameier. I utgangspunktet skal boligene ikke gi profitt, men prisene skal dekke kostnadene og administrasjonen av virksomheten. I dag opplever boligbyggelagene

at det er vanskelig å opprettholde denne ideelle intensjonen i de store byenes ekspansive priskarusell. Direktøren i StorBergen Boligbyggelag uttrykte nylig i et foredrag frustrasjon over boligkjøpernes kyniske profittjag; da de la ut et borettslagsprosjekt ble halvdelene av andelene kjøpt av medlemmer som ikke hadde tenkt å flytte inn. De ville bare sikre seg andelene og selge med profitt så snart boligene var innflyttingsklare! Og i sameieprosjekter som legges ut er det enda mer kjøpernes profittmaksimering som dominerer; mange leiligheter kjøpes bare for å få profitt ved videresalg eller som utleieobjekter i form av framleie! Denne hushaivirksomheten er muligjort av den sterke prisøkningen i de store byene de siste årene. Vi må forutsette at boligbyggelagene har en noe mindre profittmaksimerende holdning enn private utbyggere og at de bør kunne få nye oppgaver i bygging av *utleieboliger med kostnadsleie*.

Gilje (2011) i BOB påpeker at vi trenger et *ikke-kommersielt leiemarked* i de store byene, men at rammebetingelsene gjør det vanskelig å bygge ut. Boligbyggelagene er teknisk i stand til å foreta en slik utbygging dersom rammebetingelsene i form av kommunal tilrettelegging av tomteland og Husbanklån var lagt opp for formålet. Et slikt utleiemarked, påpeker Gilje, vil føre til reduserte priser på både eie- og leieboliger. Hushaienes marked minsker når det finnes alternativer av et visst omfang.

Jeg har fremhevet *det danske systemet med «allmenne boliger»* som er kooperative boliger uten innskudd, dvs. de eies i fellesskap av de som bor der. Dette dekker ca. 20% av boligmarkedet i Danmark (tabell 1.). NOU 2011; 15 tar imidlertid ikke opp en sammenlikning med den sosiale boligbyggingen i våre naboland, antagelig fordi en fra første stund har fastslått «eierlinjen» som bærebjelken.

Boligbyggelagene i Norge har gode erfaringer med boligbygging og en gjennomprøvd organisasjonsstruktur. De er i stand til å bygge «kooperative boliger uten innskudd» og forvalte denne boligmassen. Dermed kan vi få et innslag av den boligform som skaffer 20 % av vanlige dansker et godt botilbud med kostnadsleie. Boligbyggelagene forvalter allerede en del leieboliger. I NEHOM-prosjektet (Holt-Jensen et al 2004) analyserte vi to

boligkomplekser i Bergen, Rothaugkomplekset og Vågedalen, som fram til 1990-åra var kommunale utleieboliger. De hadde et «negativt stigma» som konsentrerte sosialboligkomplekser. Kommunen solgte Rothaugkomplekset til BOB og Vågedalen til SBBL, mot at kommunen fikk beholde disposisjonen av 30% av leilighetene til sosialklienter. Boligene ble utleieboliger tatt hånd om av de to boligbyggelagene og det ble gradvis en uttynning av andelen sosialklienter. Dette fungerte godt for de to bomiljøene, som mistet sitt «negative stigma». Det var også tenkt som et ledd i spredningen av sosialklienter. Men dette forutsatte at kommunen tok sin oppgave om å skaffe *nye* sosialboliger alvorlig. Rothaugkomplekset og Vågedalen er blitt et utleietilbud til «vanlige folk», selv om leien nok er mer lik «markedsleie» (gjengs leie) enn «kostnadsleie». I Danmark er det «kostnadsleie» som er regelen for de «allmenne boliger».

Hvordan utleieleiligheter i boligbyggelagenes regi skal organiseres og driftes er noe som må drøftes videre. *Men det synes ganske opplagt at vi trenger en oppbygging av ikke-kommersielle boliger i boligbyggelagenes regi i de store byene.* Men da må en unngå at dette bygges som store komplekser med bare leieboliger. Det ideelle vil være enkeltblokker med leieboliger blandet inn i større boligkomplekser med andelsboliger (eventuelt også sameier). Det kan heller ikke være problematisk å blande andelsboliger og leide boliger i samme boligblokk! Og det burde være mulig å videreføre borettslagenes lokale styreform hvor også de som er leiere kan delta i beboerdemokratiet på lik linje med andelseierne; de betaler jo også en leie som dekker felles lån og driftskostnader! En overgang som gjør det mulig for leierne å kjøpe sin bolig på sikt kan også legges inn. Vi snakker her ikke om kommunale sosialboliger, men om utleieboliger for de som kan betale en kostnadsleie ut fra egen inntekt, eventuelt med bostøtte!

Innen rammen av leieboligutbygging kan det bli et større innslag av ungdomsleiligheter som gjør det mulig for ungdom å spare seg opp kapital mens de bor til leie. En økning av studentboliger i Samskipnadsregi, som vi har kommentert foran, er et ledd i dette. Et alternativ som også ble drøftet i Oslo på NFBB's årskonferanse i 2011 er *sambo-*

boliger for eldre som en har meget interessante erfaringer med i Sverige. Dette er en form for eldre-kollektiv for oppegående eldre og hvor driften er basert på kostnadsleie. *En større andel utleieboliger som ikke har «gjengs leie» (som er en markedsleie tilpasset gjennomsnittlig leienivå for alle løpende leieforhold), men kostnadsleie (leie uten profitt), i de store byene vil bidra til å dempe prisene i det private utleiemarkedet.* Nettopp dette vil være en hovedhensikt med *ikke-kommersielle leieboliger* i de store byene. Vi må få tiltak i boligpolitikken som igjen styrker boligsamvirkets sosiale profil og ikke bare rene egeninteresser hos boligeiere og kjøpere! NOU 2011: 15 tar ikke opp denne problemstillingen; det er utsagn i utredningen som tyder på at en redd for at den private boligbyggingen blir mindre om det blir konkurranse som minsker profittmarginene! Med de forventede boligbehovene i de store byene er den stadig økende *profitten* et langt større problem for bysamfunnene vil jeg hevde! Boligsamvirket må igjen sterkere inn som sosiale boligutbyggere. Det spiller i dag en viktig rolle for en stor andel av byenes borgere. Ikke minst gjelder dette *innvandrerbefolkningen*.

Integrering av innvandrere

I de store byene utgjør innvandrere en stor del av beboerne i *drabantbyenes borettslag* samtidig som de også utgjør en stor andel av de som *leier privat* i et marked hvor de ofte blir diskriminert. Bolig og arbeid er i utgangspunktet de viktigste ledd i integrering av innvandrerne. Integreringspolitikken er imidlertid langt mer omfattende og for komplisert til at det er mulig i vår sammenheng å gi en fyllestgjørende analyse, enn si komme med løsningene.

Toje (2012) hevder at *multikulturalisme* må motarbeides som idé, *brorskap* er bare mulig innen en ensartet kultur! Jeg vil hevde at det er en for enkel konklusjon. Norge har kort erfaring som innvandrerland, dette gjør oss usikre når vårt nabolag endres, når det blir flere med annen rase- og kulturbakgrunn enn oss. USA og Kanada har vært innvandrerland siden Columbus og har måttet finne en formel både for å leve i felleskap og kunne godta forskjeller. En kombinasjon av *frihet, likhet* og *brorskap* er mulig også i det norske samfunnet,

men det krever en innsats både fra oss som er etnisk norske og de som er «nye landsmenn». Vi har i Norge en tradisjon for likhet, og dette mener jeg er det viktigste i den felleskulturen alle må tilpasse seg. USA har mye mer vekt på frihet, særlig i form av økonomisk liberalisme. Så i USA blir ulikheter i rase og religion godtatt om bare alle aksepterer frihetsidealet og idealet om «a selfmade man». Men samtidig er det i USA gjennomført integreringstiltak som går langt utover det som er satt på dagsordenen i Norge. Jeg tenker spesielt på «bussing» av elever i grunnskolen fra fattige bydelsområder til skoler i middelklassestrøk som ble innført fra 1960-årene. Dette står i rak motsetning til «fritt skolevalg» som er blitt høyresidens slagord i Norge. Integrering krever fellesskap og sterk satsing på Fellesskolen med utgangspunkt i lokale nabolag. Bussing er et drastisk, men kanskje nødvendig tiltak også i Norge?

Vi setter *likhet* i høysetet og det oppnås best ved at alle går i *fellesskolen*. *Friskoler er en trussel* i forhold til innvandrerintegrering; vi kan IKKE godta muslimske skoler! Da burde også andre religiøst begrunnede skoletilbud heller ikke godtas. Det andre sentrale kravet er at alle som bor i landet må lære norsk godt, intergreres i vår 17-mai-feiring og få opplæring i norsk rettspraksis og grunnlov. På det religiøse og kulturelle området må det være fritt for alle å beholde eller utvikle det de har med seg fra opprinnelseslandet. Men alle må godta norsk rettspraksis og bli kjent med denne. Det som i dag utgjør hovedproblemet er *konsentrasjonen av fremmedkulturelle i noen kompakte boligområder*.

Vi vet hvilke områder det dreier seg om og problemene er mest framtrødende i skolemiljøer hvor barn fra fremmedkulturelle miljøer utgjør flertallet. Det er ikke noe gitt fasitsvar på hvordan dette skal løses, men vi har tidligere vært inne på tiltak og spesielle initiativ som er gjennomført i noen av disse boligmiljøene. Det er gjort en rekke undersøkelser i ulike skoler og bymiljøer, men vi har spesielt fremhevet tiltak i de fire borettslagene på Fjell i Drammen og skolen der. Slike tiltak og initiativer trenger sterk satsing både fra kommunene, boligsameiet, skole og frivillige organisasjoner og nedenfra innbyggerne selv. Og det må gis full frihet

til å skape lokale kulturtilbud basert på mangfoldigheten i lokalmiljøet.

Hovedbudskapet i forhold til boligpolitikk er at en må prøve å spre innvandrerbefolkningen bedre i byene og at det inntil det skjer må være en bevisst politisk oppgave å satse på tiltak i den form som en har utprøvd på Fjell i Drammen.

Boligboble og gjeldskrise

Stortingsmelding 17 (2012–2013) påpeker at gjennomsnittlig kvadratmeterpris for omsatte boliger i Oslo var 43 000 kroner mot 18 700 kroner i Hedmark i 2012. Regionale forskjeller i byggekostnadene kan ikke forklare dette. På landsbasis økte konsumprisindeksen med 25 % 2000–2012, mens boligprisene økte med 119 % og byggekostnadene med 58%. Boligbyggere og meglere soper inn store overskudd, mens boligkjøperne blir sittende med større og større gjeld.

På 1970-tallet var det vanlig av bankene å kreve at kundene hadde vist sparevilje og kunne stille ekstra sikkerhet for lån. Siden dereguleringen av finanssektoren på 1980-tallet har det blitt lettere og lettere å få lån og kreditt. Dette var i tråd med den deregulering som skjedde i alle de vestlige landene, som påpekt av Smedshaug (2011 a) i hans viktige bok «Gjeld. Hvordan verden lurte seg selv». Utviklingen var koblet til «drømmen om selveiersamfunnet» et samfunn av boligeiere som både Thatcher og Reagan/Bush regnet med ville stemme konservativt. «Lave renter, deregulering og støttetiltak de gangene markedet sviktet, la til rette for store endringer i boligmarkedet. – Den kapital som var oppsamlet gjennom regulering av boligpriser og begrenset lånetilgang, ble realisert over noen tiår med frislepp av både kreditt- og boligmarked (Smedshaug 2011 a, 44). Smedshaugs beskrivelse knyttes til utviklingen i de store vestlige industri-landene, men den samme utviklingen skjedde i Norge. Men mens Norge er blitt stående som «utenforlandet» har boligboblen sprukket i land etter land med personlige kriser for boligeiere som ikke har klart sine forpliktelser. Utviklingen har i neste omgang ført til statsfinanser som svikter etter kostbare redninger av banker som nok burde vært

slått konkurs. Det som var en finanskriser er nå en statlig gjeldskrise «Boligprisfall var hovedårsak til dagens økonomiske problemer i mange land», påpeker Smedshaug (2011 b). Kan dette også ramme Norge?

Det er opp til banken å vurdere om boliglåntakeren har økonomisk evne til å betjene lånet og om boligens verdi gir tilstrekkelig sikkerhet. Med jevnt stigende boligpriser, som vi har hatt gjennomgående siden 1993, med unntak for et dropp i 2008, er bankenes utlånsvilje stor. Dette skyldes også at norske banker har god tilgang på kapital også fordi de nå kan låne til lave renter i utlandet. Boliglån er regnet som sikre og som Astrup (2013 a) påpeker fører økende boligpriser til at husholdninger med svak økonomisk evne lettere får lån. Sikkerheten i boligen regnes som tilstrekkelig. Siden 2008 har Norges Banks styringsrente i tillegg blitt holdt «kunstig» lav. Med den særnorske økonomiske veksten burde renten opp, men siden resten av Europa og USA er i krise holdes renten lav for å unngå raid mot den norske krone. Norsk tro på fortsatt vekst og økende boligpriser frister dermed til økt lånegjeld. Økende bruk av rammelån med sikkerhet i eiendom fører også til økende opplåning. Rammelån innebærer at en med sikkerhet i boligen kan låne til bil og forbruksvarer, eventuelt låne for å hjelpe barn med bolig, og få langsiktig nedbetaling. Mange rammelån er også gitt med basis i at bare renter betales.

Tidligere var det vanlig at bankene bare ga lån som ikke var større enn tre ganger inntekten og avdragsfritak ble sjelden gitt. I dag er bankenes tilgang på kapital så god at de konkurrerer med hverandre om å gi låntagerne de gunstigste betingelser. Norge har vært forskånet for store bankkriser. Riktignok hadde vi en krise fra 1988 til 1993, men innskudd ble sikret og låntagerne merket krisen først og fremst ved høyere lånerente. De som eide bankaksjer tapte i det staten gikk inn med store eierandeler. Denne løsningen var god siden den sikret vanlige lønnstakere mot tap og kostnaden ved krisen utgjorde under 3% av BNP. Bankkriser i andre land har vært betydelig mer omfattende og har ført til at statsgjelda eksploderte fordi statene reddet bankene samtidig som skatteinivået særlig for de rike ble redusert. Unntaket var Island som

lot bankene gå konkurs noe som i ettertid har vist seg å være riktig (Smedshaug 2011 a). Solberg (2012) trekker fram Irland som i 2008 fikk en bankkrise med kostnader på over 40% av BNP. Irlands krise kom som følge av en boligboom, som igjen kan forklares ved kraftig næringsvekst og stor arbeidsinnvandring gjennom 1990-årene og fram til 2007. Realboligprisene i Irland ble tredoblet fra 1995 til 2007, men er nå halvert siden toppåret. Boligbyggingen har også falt drastisk eller har nærmest stoppet helt opp. Solberg (2012) påpeker at Norges kraftige næringsutvikling og boligboom likner på det Irland hadde opp til 2007 og stiller spørsmålet om vi i Norge kan oppleve samme nedtur. Smedshaug (2011 b) påpeker at forbruket i Norge, på tross av reallønnsvekst, fortsatt i stor grad er basert på lån. Norske husholdninger har økt gjelda betydelig, hovedsaklig med sikkerhet i fast eiendom mer enn lønnsveksten i hvert år siden midt på 1990-tallet. Med oljepenger på bok og tilnærmet full sysselsetting kan nok staten tåle mer gjeld enn USA, men hva med den enkelte borger?

Eksportrettet næringsliv utenom petroleumssektoren og kanskje fiskeoppdrett er utsatt; arbeidsledigheten kan komme til å stige raskt. Smedshaug (2011 b) påpeker at det er

viktig å ta luften ut av boligboblen og dempe gjeldsbelastningen for norske husstander. Professor Ola Grytten (2013) hevder at et kraftig boligprisfall kan komme brått og bli bratt. Grytten skisserer tre mulige scenarier: «opptur», «nedtur» og «middelvei». *Opptur* er det folk flest fortsatt tror på. Med vår særnorske inntektsvekst på 4% og inflasjon på ca. 1% øker kjøpekraften med 3% pr. år. Om lånerenten holdes lav er fortsatt stigende boligpriser realistisk. Men vi får *nedtur* dersom den internasjonale økonomiske krisen i Europa gir kraftig konjunkturedgang og svekket marked for norske produkter. Vi merker nå et fall i petroleumsprisene og vi kan prise oss ut av markedet for avanserte produkter. Innvandringen kan avta og vi kan få et boligkrakk. Riktignok står Norge bedre rustet enn Irland med vårt store oljefond. Grytten peker derfor på at en *middelvei* er mer sannsynlig. Våre ban-

ker har tapt lite på boliglån og er derfor lånevillige overfor boliglånskunder. Dette kan bidra til en stabilisering som gjør at det skal mye til før markedet faller mye på kort tid.

Men boligjeldens omfang bekymrer. I tillegg viser en norsk undersøkelse fra 2006 at bare 1 av 4 med gjeld hadde som hensikt å bli gjeldfri i løpet av livet. Gjeldsbelastningen som andel av disponibel gjennomsnittsinntekt er nå over 210% mot ca. 100% i 1978 i følge Statsbudsjettet 2013. Dette er betydelig høyere gjeldsgrad enn det som er vanlig i OECD-landene. USA hadde en privat gjeldsbelastning på 140% da deres boligboble sprakk i 2008. Gjennomsnittsgjeld sier selvsagt lite om problemene; verst er det for unge familier med lavere inntekter. 14% av norske husholdninger hadde i 2011 gjeld som var større enn tre ganger inntekten før skatt, og blant unge par i etableringsfasen var det 25% som hadde så stor gjeldsbelastning (Boye 2013). Sirka 170 000 husholdninger har en gjeld som er mer enn fem ganger større enn inntekten (Solberg 2012). Folk flest er imidlertid

optimistiske. Det kan skyldes at *tvangssalg* av bolig har hatt svært lite omfang i Norge. Astrup (2013 b, 228) påpeker imidlertid at norsk boligpolitikk i svært liten

grad «addresserer den risiko som boligeie impliserer». De støtteordninger som finnes, som *startlån*, gis i regelen på basis av flytende rente og prisrisikoen må bæres i sin helhet av den enkelte boligeier. Man har riktignok en gjeldsordningslov som under visse betingelser beskytter mot risikoen for å selge bolig med tap. Astrup mener det er «et paradoks at den norske velferdsstaten gir mindre beskyttelse for risikoutsatte boligeiere enn USA». I USA risikerer låntageren bare å tape eget innskudd, mens i Norge bærer kjøper hele risikoen og står til ansvar for alt låneopptak. Men det var nettopp det amerikanske systemet som førte til den store krisen fordi folk kunne flytte fra sine gjeldsbelastede hus og overlate dem til banker som ikke kunne få dem omsatt til priser som kunne dekke lånene. Smedshaug (2011 b) påpeker at Canada, i motsetning til USA, ikke har fått en boligboble og

« Gjeldsbelastningen som andel av disponibel gjennomsnittsinntekt er nå over 210% mot ca. 100% i 1978 i følge Statsbudsjettet 2013. **»**

bankkrise. Han forklarer dette med at Canada har en politikk som begrenser og regulerer låneopptak. Lånerenter kan *ikke* trekkes av på selvangivelsen og alle lån over 80% av husverdien må forsikres mot mislighold – vanligvis blir ikke så høye lån akseptert. Og selvsagt er låntager, som i Norge, personlig ansvarlig for hele huslånet. Canadierne har altså ikke falt for fristelsen å svekke utlånskra-vene og gå inn i det såkalte «subprimemarkedet» (lån med lavere sikkerhet enn det en tror låntager kan betjene)

Boligprisveksten og den økende gjeldsbelastningen i Norge bekymrer våre myndigheter, men det er foreløpig ikke gjort boligpolitiske grep som gjør noe med dette, påpeker Smedshaug (2011 b). Det er tvingende nødvendig å ta nye og andre grep enn de boligpolitiske reparasjonstiltakene som er gjort til nå. Reparasjonstiltakene er først og fremst siktet mot å få flere i lavinntektsgruppene inn som boligeiere. Med den særnorske subsidieringen av boligeiere kan det synes logisk at flest mulig bør kunne høste gevinsten som boligeiere. Leietakere i de store byene flås i dag og har ingen fordeler av subsidiene. Men eierlinjen fører samtidig til at gjeldsbelastningen for de med lavere inntekter blir farlig høy. Dette tas ikke opp på alvor i Stortingsmelding 17 (2012-2013). Og det virker som man tror det er mulig å rasjonalisere boligfortetting så mye at prisene kan synke. Men det skal veldig mye til for at en skal kunne bygge seg ut av boligunderskuddet i de store byene ved satsing på private selveierboliger. Det blir snarere slik at noen med lånemuligheter vil skumme fløten og skaffe seg leiligheter som kan utleies eller fremleies til ågerpriser. Det er blitt skikkelig fett å drive utleie i de største byene; leiemarkedet er betydelig overpriset hevder Stig Høisæther (BT 3.1. 2013).


Gjeldsveksten blant førstegangskjøperne er farlig. For å dempe priskarusellen på både eide og leide boenheter i storbyene er det enklere og billigere å gjøre nye grep for utleiesektoren. *Utvikling av et ikke-kommersielt leiemarked må gå hånd i hånd med tiltak som bremser spekulasjons-*

kjøp av sekundærboliger, framleie og den omfattende subsidiering av låntagere.

Et tiltak er at det settes et tak for rentefradrag. Det er mulig å fjerne rentefradrag helt på selvangivelsen, et mer begrenset forslag går ut på å begrense rentefradraget på boliglån opp til 2 millioner per person (Boye 2013). For det andre kan rabatten i formuesskatt fjernes helt for boliger eieren ikke bor i, mens den beholdes for den bolig vedkommende bor i. Det betyr at verdisetningen på bolig nr. 2, som ble økt fra 40 til 50% på Statsbudsjettet 2013 økes til 100%. Men en borgelig regjering vil vel fjerne formuesskatten helt?

Et kraftig virkemiddel er å gjøre som i Kanada å begrense låneopptak til 80 % av takst. Noe ble gjort i 2012 ved å øke kravet til egenkapital fra 10 % til 15 %. Det vil være fornuftig å øke dette til 20% (låneopptak til 80 % av takst). Problemet er at startlån og særlig støtte ofte gjør det mulig med lånebelastning opp til 100 %. I tillegg anbefaler Smedshaug (2011 b) at bankene gir begrensninger i hvor mye det er lov å låne til maksimalt tre ganger egen inntekt. Følgen av disse virkemidlene er demping av eierlinjen og en alternativ politikk for et rimeligere leiemarked.

Smedshaug (2011 b, 9) går sterkt inn for «en aktiv offentlig boligpolitikk for å bygge flere kommunale boliger og studentboliger» og «gjenreise Husbanken som et middel for sosial boligpolitikk». Tiltak som dette er ikke særlig populært i de private bankene og på «høyresida». 10 mai 2013 kom det et angrep, presentert i Dagsrevyen, fra bankkretser på de noe lavere renter på lån i Husbanken og Statens Pensjonskasse; det ble hevdet at slike lavere renter «økte presset i boligmarkedet og førte til høyere priser»! Da en virkelig hadde lave Husbankrenter og statlig subsidiering av boligbygging i mange tiår etter 1945 var det ingen som klaget på dette! I dag er forskjellene i rentenivå marginale og det er så få som har nytte av disse lånetilbudene at argumentet faller på sin egen urimelighet. For den vanlige låntager er rammelån i vanlige banker den gunstigste løsningen. Men be-



Boligprisveksten og den økende gjeldsbelastningen i Norge bekymrer våre myndigheter, men det er foreløpig ikke gjort boligpolitiske grep som gjør noe med dette

tingelsene i dette lånemarkedet må begrenses for å unngå en enda farligere gjeldsboble enn den vi har i dag.

Det viktigste grepet for å motvirke boligboblen og en mulig alvorlig gjeldskrise er oppbygging av en «tredje» leieboligsektor for vanlige husholdninger, norske som innvandrede arbeidstakere. *Ikke-kommersielle leieboliger bør bygges av boligbyggelagene med støtte fra Husbanken og prioriteres ved tomtetildelinger i fortettede boligområder i byene.* Slike boliger bør ikke bygges som ensidige leieboligkomplekser, men i blanding med vanlige andelsboliger. Og det kan være kjøpsrett for leietaker for eksempel etter fem år. Det betyr at «eierlinjen» bibeholdes, men som et mer langsiktig mål og ikke som eneste løsning for alle.

Boligpolitikk for storbyene

Det er blitt et faktum at ikke alle kan bli eiere i de store byene. Men boligeie og at de som eier en bolig også bor i denne, vil fortsatt være et viktig mål for norsk boligpolitikk i framtiden. Det mest problematiske nå er at bysentraene preges av ågerleier og også salgspriser på boliger som ligger langt over kostnader ved bygging og drift. Vi kan ikke tillate at personer og familier med normale inntekter blir skjøvet ut av byenes boligmarked.

Stortingsmelding 17 (2012-2013) med utgangspunkt i NOU 2011: 15 «Rom for alle- en sosial boligpolitikk for framtiden» skyver vekk viktige utviklingstrekk og problemer i de store byene også fordi ulike former for boligbeskatning ikke er tatt opp. «Eierlinjen» er også vanskelig gjort når det nå er kommet et rimelig krav om større egenandel for boligkjøpere. Fra «høyresiden» er det foreslått å løse det ved økning av rammene for boligsparing for unge, men problemet er at for en økende andel unge er det ikke mulig å spare opp med de leiepriser som gjelder i byene. Det blir et klart problem i Stortingsmelding 17 (2012-2013) at ikke leiemarkedet er analysert ut fra et mål om at det bør finnes leiemuligheter til «kostpris» slik at det er mulig å bygge opp egenkapital for senere kjøp, selv for unge med studielån. Vi har, og vil kunne få i enda sterkere grad, et A- og et B-lag blant unge boligsøkere. B-laget vil øke i de store byene, et B-lag som

heller ikke hjelpes stort av egne startlån etc.

Vi trenger en ny politikk for leiemarkedet som i dag er en urimelig stor melkeku for boligspekulanter. Dette gjelder til og med for bykommuner som har satt «gjengs leie»= markedsleie som regel for kommunale utleieboliger fordi kommunene tjener på at bostøtten fra Husbanken dekker kostnadene. Et grotesk resultat er at de konservative byrådene i Oslo og Bergen vil tappe de kommunale boligselskapene for «overskuddet på de kommunale leilighetene som betales av Staten!» Byrådene er på desperat leiting etter kontoer som kan dekke det store underskuddet de har skaffet seg ved å unnlate å bruke eiendomsskatt!!

NOU 2011; 15 tar ikke opp forholdet mellom boligsameier og borettslag og det forhold at en del store borettslag har fått lov å oppløse seg og danne sameier. På Nordisk Bolig- og Byplankonferanse i Oslo 21.-23. september 2011 hadde vi befarings i Groruddalen og fikk presentert «det positive» områdeløftet som er kommet ved hjelp av statsstøtte. Men det kom også fram det vi har tallrike internasjonale eksempler på; boligsameier er en mye dårligere løsning enn borettslag fordi borettslag har større felles forpliktelser og begrensning i framleie. I boligsameiene øker andelen framleie og skaper store sosiale problemer. Framleie er igjen boligspekulantenes åpning for stor ekstra inntjening som ofte ikke beskattes! Ved omfattende framleie forvirrer fellesskapet. Det er et problem i de store sameiene i Groruddalen med opptil 30 – 40% framleie. Utvalget tar ikke opp denne problematikken. En kunne vurdert innføring av beskatningsregler som er fordelaktige for borettslag med begrensning av framleie, og større beskatning av boligsameier, noe som er rimelig når friheten til spekulasjon er større.

Vi må sikre en sosial boligpolitikk som gjør den ekstreme boligspekulasjon i de større byene umulig. Bostøtte er et nødvendig tiltak, men det er en støtte som i dag overfører masse unødvendige penger til spekulantene og til byråd som ikke ser grunn til å bruke alle midler som kommer inn til kommunale boliger på å bygge flere slike boliger og forbedre de en har. *Og boligbyggelagene må få nye oppgaver med å bygge opp et ikke-kommersielt leietilbud for vanlige mennesker. Leie- til eie- overgang vil kunne nyttes for slike boliger.*

KONKLUSJONER

Fundamentale endringer i boligbehovet

Boligforskningen er på etterskudd. Mye av tenkingen virker som den er fanget i trendene i boligmarkedet på 1990-tallet og blitt «stivhengig» i den forstand at det er vanskelig å tenke seg andre institusjoner enn de som er etablert. Unntak og nytenking finnes i prognoseanalyser som tar utgangspunkt i de nyeste boligbehovsanalysene og trendene. Vi må sette fokus på mobiliteten i befolkningen og tid-rom-kabalen til dagens bymennesker. Folketallet i Norge er i rask vekst. Byene vokser raskest og det nye er at de sentrale delene av bykommunene er vekstpoler. Drømmen om hage og enebolig med realisering gjennom pendling fra byenes randsoner var sterk opp til 1990-årene. I dag er det et betydelig overskudd av eneboliger og småhus og et underskudd på leiligheter. Ønsket om sentral bolig i form av leilighet henger sammen med nye livsformpreferanser, endringer i familiestrukturer og sysselsetting samt innvandring fra andre land.

En livsform basert på enebolig i et forstadsområde har vært knyttet til kjernefamilier hvor mor er hjemme eller arbeider lokalt og far pendler til jobb i familiens bil. Kvinners økte utdanning og deltaking i arbeidslivet gjør bosetting sentralt og i tilknytning til kollektivknutepunkter nødvendig. Den daglige *tid-rom-kabalen* i de enkelte familier bestemmer byens liv og funksjo-

ner. Det moderne fleksible arbeidsmarked skaper både åpninger og hindringer for å få kabalen til å gå opp. Det har aldri bodd flere mennesker i familiefasen i byene enn nå og det er praktiske grunner til at bykjernene er blitt mer attraktive. Skoler i de sentrale bydelene som var nedleggingsstruede for få år siden registrerer nå økende barnetall.

En viktig grunn til behovet for leiligheter sentralt i byene er at *unge, moderne familier ønsker å bo slik at «tidsklemma» blir minst mulig*. Hage som krever stell er ikke så interessant, ferier i hytte eller i Syden er mye mer attraktivt. En annen grunn er *endringer i familiestrukturen*. Det er et økende antall *en-personhusholdninger* som er knyttet til en urban livsstil, i tillegg til *eneforsørgende* etter sam-

livsbrudd. Videre er det en stor andel av den *økende befolkning 65+* som prioriterer å bytte enebolig i byens ytterområder med leilighet sentralt; dette er en kjøpekraftig

gruppe som i stor grad bidrar til prisboom på attraktive boliger i sentrale byområder. I tillegg kommer *det økende antall studenter* knyttet til sentrale læresteder som søker sentral bolig og bidrar til *hyblifisering* og høye priser på utleie i sentrale bydeler.

En annen viktig grunn til utviklingen mot «kompakt by» er *innvandringen* fra utlandet. De aktuelle arbeidsplassene finner de særlig i de store byene og det er også her det er mulig å opprettholde



En livsform basert på enebolig i et forstadsområde har vært knyttet til kjernefamilier hvor mor er hjemme eller arbeider lokalt og far pendler til jobb i familiens bil.

kulturkontakten med andre fra de land de kommer fra.

En tredje faktor er at opphopningen av *sosialklienter og bostedsløse* uunngåelig er knyttet til de store byene, noe som ikke er nytt, men som bidrar til økende problemer med boligtilbudet i byene, særlig når en får stigmatiserte boligområder ved opphopning av sosialboliger.

De fundamentale endringene som øker boligbehovet i byene betyr at:

- Boligbyggingen i de store byene må økes sterkt for å komme i takt med etterspørselen; dette må løses ved at kommunene får mulighet til å bruke ekspropriasjon, kommunale tomteselskap og sterk offentlig styring av fortettet utbygging langs kollektivåre og på svakt utnyttede industri- og havneområder
- Det må bygges langt flere leiligheter sentralt i de store byene. Det er nå et stort underskudd på leiligheter og overskudd på eneboliger på landsbasis. Leiligheter trenges særlig i de store byene, blant annet som en følge av «eldrebølgen».
- De store byenes befolkningsutvikling og sammensetning (unge/gamle, innvandre-re/etnisk norske, sosialhjelpsmottagere/rike) må komme i fokus for en sterk boligsosial satsing hvor formålet er sosial og etnisk blanding og ikke sosialt og etnisk segregerte boligområder.
- Bygging av studentboliger må bli et langt mer prioritert satsingsområde; det bør bygges minst 2000 studentboliger per år.

Byenes vekst og fortettingsbehov

Mens befolkningsveksten til 1990-årene i stor grad var knyttet til storbykommunenes omegnskommuner med omfattende bygging av eneboliger og småhus, er den sterke boligetterpørselen og befolkningsveksten (i den grad den kan skaffes sted å bo) mer og mer fokusert mot de sentrale bykommunene. Vi må regne med fortsatt sterkt press på boligprisene i sentrale deler av byene, det er urealistisk at personer med arbeid i byene vil «flytte på landet». De beskrevne endringer i arealfunksjo-

nene innebærer at boligbyggingen i økende grad må skje innen allerede utbygde områder. Det er viktig særlig å få fortetting i «brune områder», det vil si områder i «overgangssonen» hvor virksomheter er nedlagt, hvor utnyttelsesgraden er lav eller hvor utflytting av miljømessige grunner er ønskelig. Men det er også nødvendig med «eplehagefortetting» på store, lite utnyttede villaeiendommer og ved revurdering av områder som er blitt sett på som vanskelige å bebygge. Selv om grønne områder og en «Markagrense» kan være viktig å bevare kommer man heller ikke utenom en revurdering av grønne arealer som har mindre bruksverdi. Utfylling av sjø eller ferskvannsområder kan også være aktuelt. Langs Bybanen i Bergen har en fremmet en fortetting opp til stasjonene og en del eldre villaer er blitt revet for å muliggjøre dette. Problemet med fortetting på allerede utbygde områder er imidlertid stort da de ofte består av et lappeteppes med sprikende eierinteresser og ved at en siden 1990-tallet mer og mer har overlatt utarbeiding av *regulerings- og byggesaks-forslag* til de private grunneierne. Riktignok kan kommunene innenfor rammene av kommuneplanens arealdel si «ja» eller «nei», men i realiteten er kommunenes styring svekket samtidig som behovet for helhetlig styring har økt med overgang fra utbygging på «jomfruelig mark» til fortetting på utbygde arealer. Vi må få en sterkere offentlig styring ved at

- Ekspropriasjon med grunnkjøpsobligasjoner gjennom Kommunalbanken igjen tas i bruk som styringsmiddel for en god fortetting i sammenhengende områder. I det minste må det bli en intensiv medvirknings- og plan-prosess hvor kommunenes planfaglig ansvarlige tar ansvaret for styringen.
- Storbykommunenes kommuneplaner må få et krav om særlig å fokusere på områder for mulig fortetting og visjoner for utviklingen av slike områder.
- Storbyene må gis statlig støtte til utbygging av kollektivtransport, som utbygging av Bybaner /forstadsbaner som muliggjør boligkonsentrasjoner opp mot stoppestedene.

Gjeldsboblen.

Boligprisene har siden 1995 steget betydelig mer enn årslønnen og dette har ført til at gjeldsbelastningen som andel av disponibel gjennomsnittsinntekt nå er 210 % mot 100 % i 1978. Dette er betydelig høyere gjeldsgrad enn det som er vanlig i OECD-landene.

Dette er farlig; vi kan ikke ta for gitt at sysselsetting og næringsliv vokser like sterkt i årene som kommer. Det vil riktignok være et økende behov for leiligheter i de sentrale byområdene, men vi er ikke garantert fortsatt vekst i sysselsetting og lønn som gjør det mulig å betjene økende lånebelastning.

Kvadratmeterprisen for bolig korrelerer i dag mer og mer med høy sentralitet eller sentralitet i forhold til knutepunkter i effektive kollektivtransportnett. Boligprisene 1992-2012 økte 2-3 ganger mer enn byggekostnadene på riksnivå. I sentrale byområder er byggekostnadene høyere, men også salgsprisene og et hektisk marked gir betydelig inntjening og profitt for aktørene i den markedsbaserte boligbyggingen. Markedsaktørene og de mange små boligspekulantene er ikke interessert i noen form for regulering som kan minske profitten. Man ønsker fortsatt minst mulig regulering slik en hadde fram til boligboblen sprakk i USA, Irland, Spania m.v. Men *norsk boligpolitikk kan ikke ha som formål å sikre profitten for de som seiler på boligboblen. Det er det langsiktige hensynet til norsk økonomi og vanlige folks framtid boligpolitikken skal styres etter.* Vi må sikre oss mot krakk og tragedier for lånebelastede familier. Det er også viktig å sikre oss at det ikke blir et økende gap mellom et A-lag og et B-lag på boligmarkedet. Dette krever tiltak som begrenser stadig sterkere belåning. Leie er mer sikkert og forutsigbart. Derfor må det bli mer gunstig enn nå å leie framfor å eie, slik at det også blir mulig å spare opp til eierskap i leietiden. Viktige konklusjoner:

- Eierlinjen er ikke tilstrekkelig for å løse den galopperende prisøkningen på boliger; det må bygges flere leieboliger med kostnadsleie.
- *Det må utvikles et ikke-kommersielt leieboligtilbud i de store byene, fortrinnsvis organisert og driftet gjennom boligbygge-*

lagene. Leieboliger og andelsboliger må kunne blandes i samme utbyggingsprosjekt for å sikre en god sosial blanding beboere,

- En rettferdig eiendomsskatt må innføres for hele landet, med unntak for landbrukseiendommer i bruk.
- Rentefradraget på boliglån er en sterk subsidiering av boligeiere og frister i dag mange til å ta opp altfor store lån. En skattereform med gradvis fjerning av rentefradraget kombinert med økt minstepdrag bør komme.

Tiltak mot sosial eksklusjon

I 2005 fikk verden et sjokk gjennom omfattende opptøyer i innvandrertunge bydeler i Paris, men en trodde ikke noe slikt kunne komme i nordiske velferdsstater. Våren 2013 skjedde analoge ungdomsopptøyer i flere boligområder i Stockholm, blant annet i bydelen Tensta som var studert i NEHOM-prosjektet. Opptøyene er spesielt knyttet til innvandrerungdom som føler seg «utenfor», delvis som arbeidsløse uten håp om jobb, delvis på grunn av det de oppfatter som diskriminerende behandling av politi og øvrighetspersoner. Selv om dette har etniske overtoner er alle som har studert fenomenet enige om at slike opptøyer ikke er religiøst motiverte. Helt ulikt dette er personer som utfører spesifikke terroraksjoner karakterisert som «ensomme ulver» med et forskrudd livssyn (Anders Behring Breivik). Omfattende opptøyer som de i Stockholm, er knyttet til det NEHOM-prosjektet skulle søke å motvirke: «*sosial eksklusjon*». For å fremme *sosial inklusjon* må en arbeide aktivt for å endre faktorer som fører til stigmatisering og isolering av bestemte befolkningsgrupper og boligområder. Det viktigste er å få ungdommen inn i arbeid, og at de blir integrert sosialt og kulturelt i majoritetsbefolkningen. Det er et klart problem om enkelte boligområder får en etnisk sammensetting som gjør at de markant skiller seg ut fra resten av byen. Like problematisk er det når norske sosialklienter konsentreres i bestemte boligfelt.

Hvordan kan vi unngå at deler av befolkningen føler seg sosialt ekskludert? Kan det som hendte i

Stockholm også skje i Norge? Kan Tøyen og bydeler i Groruddalen stå for tur? De fleste vil hevde at dette neppe vil skje fordi vi har tilnærmet «full sysselsetting». Men vi kan være inne i en prosess som fører til at en økende andel ungdom faller ut av skolegangen og mister fotfestet. «Fritt skolevalg» og etablering av privatskoler virker forlockende på oss som sitter på «den grønne gren» og ønsker best mulige betingelser for vårt avkom. Men dette fører til utflytting av barn og unge i ressurssterke familier fra skoler med høy fremmedkulturell andel. Ulikhetene forsterkes og om tilgangen på arbeid minsker er det ganske opplagt hvilke grupper av ungdom som faller utenfor. For å unngå økende problemer har vi ikke annet valg enn å dempe de private valgene og satse sterkere på fellesskolene i utsatte bydeler. Vi har et multikulturelt samfunn som krever integrering, utjevning av forskjeller og styrking av det felles «vi» i den norske, demokratiske kulturen. Dette kan best gjøres gjennom fellesskolen i gode nabolag. Vi har ikke nå «ghettoer» i norske byer. Heller ikke Tensta og andre drabantbyer i Stockholm kan kalles «ghettoer»; boligstandarden og servicetilbudet er godt. Men privatskoler og fritt skolevalg har økt betydelig i Sverige med den konservative regjeringen. Og fra 2011 har en ny lov for kommunale boligselskaper ført til privatisering og raskt økte leiepriser i Stockholm. Det er klar sammenheng mellom de politiske valg som er gjort og de opptøyer som er kommet. I USA innførte en fra 1960-årene «bussing» av skoleelever fra svakere bydeler til skoler i mellomklassebydeler, «fritt skolevalg» ble ikke mulig. Når liberalistiske USA kan ty til et slikt virkemiddel burde det også være aktuelt i Norge! Noen aktuelle tiltak mot sosial eksklusjon av grupper og områder er at


- Det i tettbygde boligområder må gis statlig og kommunal støtte til etablering av grendahus og andre tiltak som bedrer aktivitetsmulighetene for frivillige organisasjoner. Dette er særlig viktig i boligområder med stor prosentandel fremmedkulturelle
- Startlån og støttemidler til boligeie må brukes bevisst for å sørge for en god sosial og etnisk blanding i boligområdene.

- Lukkede rikmannsenklaver og kulturtilbud må unngås. Bygningsloven må brukes for å unngå «innelukking» av offentlige rom, passasjer og strandlinjer.
- Nabolagsskoler som felles offentlige skoler må styrkes og «fritt skolevalg» og friskoler holdes på et minumsnivå. Ordningen med gratis kjernetid i barnehagene må styrkes for innvandrerbarn.
- Det må bli en økt satsing gjennom Husbanken på kommunale boligenheter for svakerestilte i de store byene.
- Kommunale sosialboliger må spres over hele byen med små boligkomplekser for de som trenger heldøgnsvakt og spredning ved bruk av «10%-regelen» i borettslag og sameier for de som kan fungere der. Bykommunene bør ha samarbeidsutvalg mellom kommunal boligetat og boligbyggelag for å løse mulige konflikter.
- Kommunene må settes i stand til å bygge opp en «sosial boligtrapp» for sosialklienter med vernet bolig med tilsyn i bunnen, overgang til leid bolig i borettslag o.l og videre til selveierbolig for de som kan klare dette.
- Bostøtten som gis via Husbanken til kommunale sosialboliger må bli værende i sektoren og bidra til bygging eller kjøp av flere slike boliger og til vedlikehold av den bygningsmassen en har. Det må være forbud mot at overskudd fra denne statlige overføringen brukes til andre kommunale oppgaver.

Bremsing av boligspekulasjon

«Eierlandets» kynisme er satt i system med en politikk som gjør det mulig for spekulanter å leve av utleie til ågerpriser og profittmotivert kjøp og salg av eiendommer. Den mer ekstreme boligspekulasjon er knyttet til de store byene. Boligbyggelagene, som fremdeles har som rettesnor å tilby medlemmene boliger til en fornuftig pris har i de seinere årene opplevd at leilighetene i gunstige borettslagsprosjekt kjøpes av medlemmer som ikke har tenkt seg å flytte inn, men som selger med 1/2

millions profitt like etter at prosjektet er ferdigstilt. Boligprisen som det private markedet er villig til å betale ligger svært ofte langt over byggekostnadene. Investering i fast eiendom regnes fortsatt i Norge som den sikreste veien til økt rikdom. Dette skyldes at vi i 2013 subsidierer oss som eier bolig og annen eiendom md 55 milliarder NOK, mens bare 5 milliarder brukes på de som trenger støtte for å klare boutgiftene. Sammenliknet med Dan-

 **Investering i fast eiendom regnes fortsatt i Norge som den sikreste veien til økt rikdom.**

mark og Sverige (se fig.1) har vi en entydig subsidiering av eiendomseierne. Eiendomsskatten i Danmark og Sverige er betydelig, mens den i Norge praktisk talt ikke eksisterer. Vi har en liten formuesskatt på bolig, men ikke så høy som i Danmark. Og den norske høyresiden ønsker helt å fjerne formuesskatten. Den viktigste subsidieringen av eiendomsbesitterne er at vi har betydelig fordel av skattefradrag på lån. Denne ensidige subsidiering av eiere og låntagere er klart en ulempe også i makroøkonomisk forstand. Det gjør det ensidig fordelaktig for folk med penger eller god kreditt å investere i uproduktiv eiendom som hytter og boliger, mens disse pengene burde gått til utvikling av produktiv virksomhet.

Samtidig er satsingen på boligspekulasjon til ulempe for de som er på jakt etter leie- eller eiebolig. Prisene skrus opp, spesielt i den situasjonen vi har nå med betydelig arbeidsinnvandring og befolkningsvekst langt over veksten i nye boliger i de store byene.

Dette krever tiltak som demper spekulasjonen og profitten i boligmarkedet. Et spesielt problem i dag er at det bygges mer eierboliger enn andelsboliger også av de større boligbyggelagene. Dette fører til økende framleie som er begrenset i borettslag. Med økende framleie blir det forvitring av fellesskapet i et boligprosjekt.

Det viktigste tiltaket for å dempe boligspekulasjonen i vårt markedsorienterte system vil imidlertid være bygging av studentboliger i Studentsamskipnadens regi og etablering av et mer omfattende ikke.- kommersielt utleietilbud gjennom boligbyggelagene. Parallellen til dette er de «allmenne boligselskapene» i Danmark. Følgende tiltak er viktige:

- Det bør vurderes om det er mulig gjennom skattlegging å gjøre borettslagsleiligheter med framleiebegrensing økonomisk gunstigere enn leiligheter i sameier.
- En sterk opptrapping i bygging av studentboliger i regi av Studentsamskipnadene må gjennomføres for å minske «hyblifisering» av sentrale boligområder og bremse leieprisene i markedet.
- Et ikke-kommersielt leietilbud må få betydelig vekst i samarbeid med boligbyggelagene for å gi unge mulighet til å foreta oppsparing i leietiden som gir mulighet til seinere kjøp av bolig.
- Eiendomsskatten på bolig må økes kombinert med økt minstefradrag. Eiendoms- og formuesskatt på bolig utenom den en bor i selv må skjerpes.
- Skattefradrag på lån må trappes ned.

REFERANSER

- Aasbrenn, K. (1986) Ikke bare ei ku laus – om det besværlige livet på landsbygda. S.11–45 i Edvardsen, M. (red) *Kommuneplanlegging på landsbygda*. Landbruksforlaget, Ås
- Aase, A. (1967) Tomteprisene, i Aase, A.(red) *Kommunal tomtepolitikk*. Institutt for By- og Regionplanlegging. Norges Tekniske Høgskole. Trondheim
- Allen, J. (1998): Transforming English housing, s. 8–45 i Holt-Jensen, A. & Morrison, N. (eds 1998): Social Housing: International Comparison of Planning for the Weakest Social Groups. *Geografi i Bergen. Serie B: Monografier fra Institutt for geografi* – Bergen Nr.3 (1998)
- Annaniassen, E. (2006): Norge – det socialdemokratiske ägerlandet, s. 159–218 i Bengtsson, B. (red), Annaniassen, E., Jensen, L., Ruonavaara, H. & J.R. Sveinsson (2006): *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i et jämförande historiskt ljus*. Egalité; Malmö.
- Astrup, K.C. (2013 a): Boligprisetviklingen i Norge – forventningenes rolle, 39–55 i Nordahl, B. (red.): *Boligmarked og boligpolitikk*. Tapir/ Akademisk Forlag, Trondheim
- Astrup, K. C. (2013 b): Tvangsalg av bolig i Norge, 211–232 i Nordahl, B. (red.): *Boligmarked og boligpolitikk*. Tapir/ Akademisk Forlag, Trondheim
- Barlindhaug, R. (2013 a) Urbane boligmarkeder, 57-72 i Nordahl, B. (red. 2012): *Boligmarked og boligpolitikk*. Tapir/ Akademisk Forlag, Trondheim
- Barlindhaug, R. (2013 b): Boligøkonomiske virkemidler – kjennetegn og utfordringer, 193-210 i Nordahl, B. (red.): *Boligmarked og boligpolitikk*. Tapir/ Akademisk Forlag, Trondheim
- Barlindhaug, R. (red 2005) *Storbyens boligmarked – drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg*. Scandinavian Academic Press/ Spartacus Forlag, Oslo
- Barlindhaug, R. & Nordahl, B. (2005): Fra feltutbygging til transformasjon – markedsstyrt boligbygging i Oslo-regionen, s. 195 – 232 i Barlindhaug, R. (red.): *Storbyens boligmarked – drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg*. Scandinavian Academic Press, Oslo.
- Belsby, L., Holmøy, A., Johannessen, R., Larsen, E.R., Sandberg, L., Solheim, L. & Sommervold, D.E.: *Leiemarkedsundersøkelsen 2005*. Statistisk Sentralbyrå
- Bengtsson, B. (2006) Sverige – kommunal allmännytt och korporative särinteressen, s. 101-158 i Bengtsson, B. (red), Annaniassen, E., Jensen, L., Ruonavaara, H. & J.R. Sveinsson (2006): *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i et jämförande historiskt ljus*. Egalité; Malmö.
- Bengtsson, B. (red), Annaniassen, E., Jensen, L., Ruonavaara, H. & J.R. Sveinsson (2006): *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i et jämförande historiskt ljus*. Egalité; Malmö.
- Bergens Tidende (2.11.2012) God planlegging gir lavere boligpriser.
- Bergens Tidende (BT) (2.1.2013) Ukjent familie øverst på boligtronen; disse eier Bergen .
- Bergens Tidende (BT) (3.1.2013) : Fett å drive utleie i de største byene. Intervju med Stig Høisæther.
- Bettum, L.C. (2012) Hvor bor vi i 2028? *Plan* ,5/2012, 36-39
- Boligbilag *Aftenposten* 6. oktober 2011.
- Boye, E. (2013): *Førdet smeller. Politiske tiltak mot ekstreme boligpriser*. Rapport nr. 1/2013. Manifest Senter for Samfunnsanalyse; Oslo
- Braanen, B. (2012): Det siste hundreårets kamp for sosial likhet står i fare for å nulles ut. Et historisk fall. *Klassekampen* 20.3.2012
- Brochmann, G. (2012) Mer makt til plan- og bygningsetaten. *Morgenbladet* 3-9.februar 2012.
- Carlsen, J. (2006) Ubehaget i boligbyggingen. S.30- 37 i *Plan* 2/2006.
- Colbjørnsen, O. & Sømme, A. (1933): *En norsk 3-års-*

- plan: veien frem til en socialistisk planøkonomi i Norge.* Det Norske Arbeiderpartis Forlag; Oslo
- Danielsen, H. (2005) Med barn i bykjernen – val av bustad, val av barndom. S.67–104 i Barlindhaug, R. (red.): *Storbyens boligmarked – drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg.* Scandinavian Academic Press, Oslo.
- Dyb, E. (2009): Homelessness in Nordic and Baltic Countries, 165 – 169 in Holt-Jensen, A. & Pollock, E. (eds): *Urban Sustainability and Governance; New Challenges in Nordic-Baltic Housing Policies.* Nova Science Publishers, New York.
- Dyb, E. (2013): Lokal boligsosial samstyring, 253 – 273 i Nordahl, B. (red.): *Boligmarked og boligpolitikk.* Tapir/ Akademisk Forlag, Trondheim
- Ellingsen, D. (2012): Ikke bare i Groruddalen. *Plan*, 3-4 2012, s.82–87.
- Elsinga, M. & Lind, H.(2012): The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands. Paper at ENHR Conference 2012, Lillehammer, Norway
- Frønsdal, C (2006): En studie av boligmiljøet på Melkeplassen og arbeidet med forbedringer av dette. Masteroppgave i geografi, Universitetet i Bergen.
- Gammelsrud, T. (1975) «Skal vi snakke om det?» *Sinets Helse nr.5*
- Germiso, M. (2003). Løvsstakken ut av skyggen? En studie av nabolagsoppgradering i Bergen. Masteroppgave i geografi, Universitetet i Bergen
- Gilje, T.W. (2011) Et boligpolitisk fattig valg. Lederartikkel. *BOB-magasinet*, 54, 3
- Gilje, T.W. (2013). Uforpliktende boligmelding. *BOB-magasinet*, 2 – 2013
- Grytten, O. (2013): Prisfallet kan komme brått og bratt. *Bergens Tidende*, 9. 3. 2013.
- Gullestad, M. (1979) *Livet i en gammel bydel. Livsmiljø og bykultur på Verftet og en del av Nøstet.* Aschehoug, Oslo
- Gustavsen, L. (2002). A diversified neighbourhood. A case study report from Saksarhaugen. Case study 1 in Holt-Jensen, A.(red) *NEHOM Norwegian national report.* University of Bergen.
- Haga, A. (2012) *RødGrønn slik jeg ser det.* Schibsted; Oslo
- Halse, A.C. (2012) De som trakk opp stigen. *Aftenposten*, 31.7.2012, 7
- Hammarquist, K. (2007) *Kommunalt eide boliger i boerettslag.* NBBL
- Hansen, T. & Brattbakk, I. (2005) Drabantbyene – bedre enn sitt rykte? S. 33–66 i i Barlindhaug, R. (red.): *Storbyens boligmarked – drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg.* Scandinavian Academic Press, Oslo.
- Hansen, J.Chr. & Holt-Jensen, A. (1982) : Ressursene vår.Bind 1 i Dahl, H.F. & Klausen, A.M.(red): *Det Moderne Norge.* Gyldendal; Oslo.
- Helvig, M. & Hageberg, M.B. (red 1977): *Søkelys på Bergen Sentrum. Sluttrapport fra Forskningsprosjektet Bergen Sentrum.* Geografisk Institutt, Norges Handelshøyskole og Universitetet i Bergen.
- Hjorthol, R. & Bjørnskau, T. (2005) Forskjeller i bostedspreferanser og arbeidsreiser i indre og ytre bydeler av norske storbyer. S. 105 – 136 i Barlindhaug, R. (red.): *Storbyens boligmarked – drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg.* Scandinavian Academic Press, Oslo.
- Holgensen, S. (2007): Class Conflicts and Planning. Case Study of Contemporary Development at King»s Cross in London. Hovedfagsoppgave i geografi. Universitetet i Bergen.
- Holt-Jensen, A. (1973) Har vi råd til å sanere Marken? *Bergens Tidende* 31.10. 1973
- Holt-Jensen, A. (1986): *Konsentrasjon og spredning.* Doktoravhandling. Institutt for geografi, Universitetet i Bergen, Bergen
- Holt-Jensen, A. & Morrison, N. (eds 1998): Social Housing: International Comparison of Planning for the Weakest Social Groups. *Geografi i Bergen. Serie B: Monografier fra Institutt for geografi – Bergen* Nr.3 (1998)
- Holt-Jensen, A. , Henu, E., Kährrik, A., Liias, R., Romice, O. & Aase, G. (eds 2004) : *New Ideas for Neighbourhoods i Europe – Handbook & CD-Rom.* Contract no. EVK4-CT-2000-00027. EU 5th Framework Programme. Improving the quality of urban life. TUT-Press; Tallinn
- Holt-Jensen, A. & Pollock, E. (eds 2009): *Urban Sustainability and Governance; New Challenges in Nordic-Baltic Housing Policies.* Nova Science Publishers, New York.
- Huse, T. (2012) Stier i det nyliberale Oslo. *Klassekampen* 20.10.2012.
- Innst. S. nr 229 (2003–2004) Innstilling fra kommunalkomiteen om boligpolitikken
- Jarvis, H., Pratt, A.C. & Wu, P.C.C. (2001) *The Secret Life of Cities. The Social Reproduction of Everyday Life.* Pearson Educational /Prentice Hall, Harlow, Essex
- Jensen, L. (2006) Danmark – lokal boendedemokrati och nationell korporatism. I Bengtsson, B. (ed), Annaniassen, E., Jensen, L., Ruonavaara, H. & J.R. Sveinsson (2006): *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i et jämförande historiskt ljus.* Egalité; Malmö.
- Johannessen, K. (2013): Bostedsløshet som livsstil, 233–252 i Nordahl, B. (red.): *Boligmarked og boligpolitikk.* Tapir/ Akademisk Forlag, Trondheim
- Johnsen , E. (1992) Landås Bydel – Visjon og virkelig-

- het. Hovedfagsoppgave i geografi, Universitetet i Bergen, Bergen
- Johnsen, E. & Holt-Jensen, A. (1991): *Landås mot år 2000. Arbeidsbok for medvirkning i arbeidet med bydelsplan*. Landås Bydelsutvalg, Bergen Kommune.
- Johnsen, Y (1965): *Planlegging. Hvordan planlegger vi arealbruk og utbygging*. Kommunal- og Arbeidsdepartementet
- Judt (2010) (ref Braanen 2012)
- Karlberg, B. & Lujanen, M. (2004): Housing finance, 125-154 in Lujanen, M. (ed 2004): *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*. Nordic Council of Ministers – Nord 2004:7; København
- Karlberg, B. & Victorin, A. (2004) Housing tenures in the Nordic countries, 57-78 in Lujanen, M. (ed 2004): *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*. Nordic Council of Ministers – Nord 2004:7; København
- Kjøsterud, T. (2005) Hvordan ble målene nådd? Hovedlinjer og erfaringer i Norsk boligpolitikk. *Temahefte 1/05*. NOVA, Oslo
- Knox, P. & Pinch, S. (2006): *Urban Social Geography*. Fifth edition. Pearson – Prentice Hall; Harlow, Essex.
- Kristoffersen, A. (2011) Leiemarknad for dummingar. *Bergens Tidende* 3.10. 2011
- Langeland, N.R. (2012) Den norske bustadlagnaden. *Dag og Tid* 27.4.2012
- Langford, M. & Nilsen, J. (2011) : Å leve er også å bo. Norske boutgifter – i overensstemmelse med retten til bolig? *Kritisk Juss* 2011 s. 92-119
- Lynum, F. & Stenseng, S. (2011) Bygger bare øst for Akerselva. *Aftenposten* Boligbilag 6.10.2011
- McIntosh, S. (1998): The role of Scottish Homes in promoting urban regeneration in Scotland, s. 73-84 i Holt-Jensen, A. & Morrison, N. (eds 1998): *Social Housing: International Comparison of Planning for the Weakest Social Groups*. *Geografi i Bergen. Serie B: Monografier fra Institutt for geografi* – Bergen Nr.3 (1998)
- Martinson, L.(2005): *Mutual Benefit – Rethinking Social Inclusion*. PhD dissertation. KTH, Stockholm
- Medby, P. (2013): Det norske leiemarkedet s.73-89 i Nordahl, B. (red.) *Boligmarked og boligpolitikk*. Tapir/ Akademisk Forlag, Trondheim
- Nielsen, B.G. (2010): I breaking up still hard to do? Policy Retrenchment and Housing Policy Change in a Path Dependent Context. *Housing, Theory and Society*, 27:3, 241-257.
- Nordahl; B. (2013 a): Boligpolitikken og markedet, 21-37 i Nordahl, B. (red.): *Boligmarked og boligpolitikk*. Tapir/ Akademisk Forlag, Trondheim
- Nordahl; B. (2013 b): Kommunens rolle i boligforsyningen, 93-116 i Nordahl, B. (red.): *Boligmarked og boligpolitikk*. Tapir/ Akademisk Forlag, Trondheim
- Nordahl; B. (2013 c): Boligforsyning som eiendomsutvikling, 117-139 i Nordahl, B. (red.): *Boligmarked og boligpolitikk*. Tapir/ Akademisk Forlag, Trondheim
- Nordahl, B. (red. 2013): *Boligmarked og boligpolitikk*. Tapir/ Akademisk Forlag, Trondheim
- Nordvik, V. & Gulbrandsen, L. (2007) *Tilbudet av leide boliger*, NOVA skriftserie 6/07
- Nordvik, V., Sunde, H., Austin, P. & Medby, P. (2005) Flyttemønstre i hovedstadens boligmarked. S. 175 – 194 i Barlindhaug, R. (red.): *Storbyens boligmarked – drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg*. Scandinavian Academic Press, Oslo.
- NOU 2000: 17. *Burettsslovene*. Statens forvaltningstjeneste, Oslo
- NOU 2002: 2. *Boligmarkedene og boligpolitikken*. Statens forvaltningstjeneste, Oslo
- NOU 2011: 15. *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden*. Departementenes servicesenter, Oslo
- Nystad, J.F.(2012) Slutt på bolig mangelen? Intervju med direktør Per Jæger i Boligprodusentenes Forening. *Plan* 1/2012
- Næss, P. (1992) *Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling. Faglig sluttrapport*. NIBR-rapport 1992:2. Norsk Institutt for By- og Regionforskning, Oslo.
- Planavdeling Sone Vest (1994) *Kommunedelplan for Landås m/ underutredninger*. Kommunalavdeling Byutvikling, Bergen Kommune.
- Prognosesenteret (2011) *Scenarieanalyse 2010-2020. Boligbehovet i Norge*. Oslo
- Orderud, G. (2005) Boligproduksjon som næring – aktører og nettverk, s. 233-262 i Barlindhaug, R. (red.): *Storbyens boligmarked – drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg*. Scandinavian Academic Press, Oslo.
- Roald, H-J. (2010): *Byplanen. En historie om utviklingen av Bergen by*. Spartacus Forlag; Oslo
- Ruud, M. E. (2013): Områdeløft – bidrag til utjevning av boforhold og levekår? , 299-316 i Nordahl, B. (red.): *Boligmarked og boligpolitikk*. Tapir/ Akademisk Forlag, Trondheim
- Røed, I. (2004) Nærmiljøarbeid i et flerkulturelt område – Studie av drabantbyen Fjell i Drammen. MA-oppgave i geografi, Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.
- Sahlin, I. (2004): Special Housing for Care and Control: Diverging Tendencies. Upublisert bidrag på møte i Nätverket för forskning om bostadslöshet. Oslo, oktober 2004.
- Skansen, R. (2001) : Byfornyning som redskap i kampen mot sosial eksklusjon. En case-studie fra Craigmillar-Nidrie, Edinburgh, Skottland. Hovedfags-

- oppgave. Institutt for geografi, Bergen.
- Smedshaug, C.A. (2011b) *Gjeld. Hvordan Vesten lurte seg selv* Res Publica ; Oslo
- Smedshaug, C.A. (2011b): *En norsk gjeldskrise?* Res Publicas rapportserie. Rapport nr.2-2011
- Solberg, T. (2012): *Når boligboblen brister. Lærdommer fra boligboomen og krakket i Irland.* Rapport nr 4/2012. Manifest Senter for Samfunnsanalyse; Oslo
- Solend, R. (2001) Sosial integrering i boligmiljø. Et casestudium fra Lyderhorn borettslag i Bergen. Hovedfagsoppgave i geografi, Universitetet i Bergen
- Stamsø, M.A.(2012): Hva skjedde med den norske boligpolitikken? *Plan*, 1/2012 s.23-27.
- Stortingsforhandlinger b.7a 1951,s.455
- Stortingsmelding nr.12 (1981-82) «Om boligpolitikk».
- Stortingsmelding nr. 23 (2003-2004) «Om boligpolitikken»
- Stortingsmelding nr. 17 (2012-2013)» Byggje – bu – leve».
- Støa, E. (2009) Housing in the Sustainable City – Issues for an Integrated Approach. s.31-48 I Holt-Jensen, A. & Pollock, E. (eds 2009): *Urban Sustainability and Governance; New Challenges in Nordic-Baltic Housing Policies.* Nova Science Publishers, New York.
- Søholt, S. (2013) Innvandrerbefolkningen og boligmarkedet, 275-298 i Nordahl, B. (red.): *Boligmarked og boligpolitikk.* Tapir/ Akademisk Forlag, Trondheim
- Sørvoll, J. (2011) *Norske boligpolitikk i forandring 1970-2010.* NOVA Rapport 16/11, Oslo
- Toje, A. (2012a) *Rødt, hvitt og blått. Om demokratiet i Europa.*Dreyers forlag, Oslo
- Toje, A. (2012 b) Skjebnetid for Europa. Kronikk. *Klassekampen* 27.10.2012
- Vestergaard, H. (2009): Housing and Social Cohesion in Densely Settled Denmark. S. 133-148 i Holt-Jensen, A. & Pollock, E. (eds 2009): *Urban Sustainability and Governance; New Challenges in Nordic-Baltic Housing Policies.* Nova Science Publishers, New York.

RES PUBLICA
Pb. 9233 Grønland
0134 Oslo

www.respublica.no

